

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS



**REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL E INNOVACIÓN
INSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA DURANTE LA
TERCERA OLA DEMOCRÁTICA (1978-2009)**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

Daniel Zovatto G.

Bajo la dirección de la doctora

Esther del Campo García

Madrid, 2013



Tesis Doctoral

Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina durante la Tercera Ola Democrática (1978-2009)

Autor: Daniel Zovatto G.

Presentada al Programa de Doctorado de Gobierno y Administración Pública
del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Dirigida por Dra. Dña. Esther del Campo
Universidad Complutense de Madrid
2011

Índice general

Sección A

Capítulo 1 La importancia de la política y de las instituciones para la gobernabilidad y el desarrollo	5
A.1.a. Fundamentos	5
A.1.b. Interrogantes	6
A.1.c. Objetivo de la investigación	9
A.1.d. Metodología de la investigación	12
A.1.e. Estructura	123
A.1.f. Límites y dificultades de la investigación	144
 Capítulo 2 La Tercera Ola Democrática en América Latina (1978-2009)	 166
A.2.a. La larga noche que precedió a la Tercera Ola	16
A.2.b. La democracia en América Latina: situación actual	188
A.2.c. Medir el estado de la democracia	211
A.2.d. Avance sostenido en materia de democracia electoral	24
A.2.e. Participación electoral	27
A.2.f. Avances dispares en materia de ciudadanía integral	29
A.2.g. Los déficits socioeconómicos	30
A.2.h. Apoyo a la democracia estable y representación política en crisis	35
A.2.i. La importancia de las variables políticas	41
A.2.j. Corrupción, Estado de derecho débil y elevada inseguridad ciudadana	44
A.2.k. Treinta años sosteniendo el aliento	46
A.2.l. Reflexión final	48

Sección B

Capítulo 3 Sistema democrático	52
B.3.a. El laberinto de la gobernabilidad	52
B.3.b. Gobernabilidad: un concepto proteico	53
B.3.c. El debate: presidencialismo o parlamentarismo	56
B.3.d. La necesidad de un presidencialismo renovado	62
B.3.e. Iniciativas para modificar el régimen de gobierno a uno parlamentario o hacia la parlamentarización del sistema presidencial	63
B.3.f. Tipos de presidencialismo y clasificación en América Latina	66
B.3.g. Reformas al presidencialismo en América Latina: Tendencias y estado actual	72
I) Las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo	72
II) Conformación del Poder Ejecutivo	73
III) Panorama sobre las principales facultades constitucionales del presidente	74
IV) Facultades legislativas del presidente	74
V) Facultades no legislativas del presidente	84
VI) Controles del Legislativo sobre el Ejecutivo	87
B.3.h. Reflexión final	91

Capítulo 4 Sistema electoral	94
B.4.a. Sistema electoral	94
I) Sistema de elección presidencial	95
II) Sistema de elección legislativa	95
B.4.b. Diseño del sistema electoral	97
B.4.c. La llegada (mundial) de la proporcionalidad	98
B.4.d. Sistema de elección presidencial: tendencias de reforma y estado actual	100
B.4.e. Sistema de elección legislativa: tendencias de reforma y estado actual	106
B.4.f. Sistema de elección para la Cámara Baja	107
B.4.g. Sistema de elección para la Cámara Alta	113
B.4.h- Simultaneidad de las elecciones	115
B.4.i. Duración del mandato presidencial	118
B.4.j. La reelección presidencial: la ola reeleccionista	119
I) Concepto y modalidades	119
II) Panorama regional: situación actual y tendencias de las reformas	121
III) Mecanismos y modalidades para las reformas pro reelección	123
IV) La reelección conyugal	123
V) Elementos a favor y contrarios a la reelección	124
IV) Balance	125
B.4.k. Participación política de la mujer	126
B.4.l. Reformas electorales hacia la equidad de género	129
B.4.m. Cuotas en contexto	134
B.4.n. Estado actual de la región en materia de participación política de la mujer	136
B.4.ñ. Reflexión final	139
 Capítulo 5 La reforma de los partidos políticos	 141
B.5.a. Los partidos políticos en la transición latinoamericana	141
B.5.b. El Estado de partidos	142
B.5.c. Origen y evolución de los partidos políticos	143
B.5.d. La importancia de los partidos políticos	144
B.5.e. Nivel de institucionalización, fragmentación y polarización del sistema de partidos políticos en América Latina	146
B.5.f. La constitucionalización de los partidos políticos	148
I) Un vistazo al mundo	148
B.5.g. La Constitucionalización de los partidos políticos	150
I) Con el foco en América Latina	150
B.5.h. La regulación de los partidos políticos en América Latina	153
B.5.i. Concepto de partido político en la Constitución, en la ley y en la jurisprudencia	155
B.5.j. Naturaleza jurídica y funciones de los partidos políticos	159
B.5.k. Ubicación de los partidos políticos dentro de la legislación	161
I) En la Constitución	161
II) En leyes de partidos políticos y leyes o códigos electorales	163
III) En leyes especiales	165
B.5.l. Poderes u órganos del Estado que intervienen en la actividad de los partidos políticos	167
I) Organismos electorales	167
II) Corte de Constitucionalidad	168
B.5.m. Constitución o formación de partidos políticos	169
I) Requisitos para el reconocimiento legal de los partidos políticos a escala nacional	171
B.5.n. Estructura interna de los partidos políticos	183
B.5.ñ. Democracia interna de los partidos políticos	188

I) Debate y concepto	188
II) Reformas, tendencias y estado actual	189
B.5.o. Candidaturas independientes.....	195
I) Debate y concepto	195
II) Reformas, tendencias y estado actual	196
B.5.p. Transfuguismo político	199
I) Debate y concepto	199
II) Reformas, tendencias y estado actual	200
B.5.q. Coaliciones, alianzas y fusiones	201
I) Coaliciones o alianzas	201
II) Fusiones.....	203
B.5.r. Extinción y caducidad de los partidos políticos.....	204
B.5.s. Tendencias de la regulación de los partidos políticos en la región.....	206
B.5.t. Reflexión final.....	207

Sección C

Capítulo 6 Reforma en materia de financiamiento de los partidos políticos en América Latina	209
C.6.a. Introducción.....	209
C.6.b. ¿Por qué y para qué regular?	210
C.6.c. Instrumentos de regulación y experiencia comparada.....	214
C.6.d. El régimen de financiamiento político.....	216
I) Financiamiento público	216
II) Financiamiento privado.....	218
III). Financiamiento mixto.....	219
C.6.e. La realidad del financiamiento de la política en América Latina: regulación y tendencias.....	219
I) Origen y destino de los recursos	220
II) Distribución del financiamiento público	221
III) Momento del otorgamiento de los recursos	221
IV) Barreras legales al financiamiento público	223
V) Acceso a los medios de comunicación.....	227
VI) Barreras legales al financiamiento privado.....	231
VII) Topes y límites al gasto electoral	234
VIII) Órganos de control y régimen de sanciones.....	235
IX) Financiamiento político y rendición de cuentas	240
B.6.f. Los sistemas de financiamiento de la política y la perspectiva de género.....	243
C.6.g. Consideraciones finales	246
C.6.h. Principios y consideraciones para una reforma.....	247
Capítulo 7 Las instituciones de la democracia directa	250
C.7.a. Principales modalidades de democracia directa en América Latina	251
C.7.b. Evolución y análisis de la experiencia latinoamericana en el uso de los mecanismos de democracia directa	259
C.7.c. Uso y frecuencia de la aplicación de las consultas populares.....	272
C.7.d. Origen de la convocatoria de las consultas populares en América Latina	274
C.7.e. El papel desempeñado por la sociedad civil	275
C.7.f. Participación electoral.....	277

C.7.g. Consecuencias sobre el sistema político	280
C.7.h. Consideraciones finales	282
Capítulo 8 Centralidad de los organismos electorales en las democracias latinoamericanas.....	286
C.8.a. Concepto y funciones de los organismos electorales.....	287
C.8.b. La posición del órgano supremo electoral dentro del aparato estatal	287
C.8.c. Mecanismos de selección de sus miembros	292
C.8.d. Ámbitos de intervención de los órganos electorales en relación con los partidos políticos.....	297
C.8.e. Trayectoria de las reformas a los órganos electorales: administrativo/jurisdiccional	300
C.8.f. Balance del periodo	311
Capítulo 9 Conclusiones.....	313
D.9.a. En relación con la Tercera Ola	314
I) Experiencia inédita de estabilidad institucional.....	314
II) Desarrollo democrático a contrapelo del pesimismo predominante	316
III) Democracia pese a la adversidad económica, la persistente desigualdad y la creciente violencia e inseguridad.....	318
IV) Importancia de las variables políticas y de la calidad de la democracia	319
D.9.b. En relación con el proceso de reforma político-electoral	320
I) Periodo intensamente reformista	320
II) Transiciones dentro del presidencialismo	322
III) La atenuación, a medias, del hiperpresidencialismo	324
IV) La tensión irresuelta entre el presidente y el Congreso	326
V) La segunda vuelta en versión latinoamericana.....	327
VI) La reelección dejó de ser tabú	327
VII) Importancia y paradoja de los partidos políticos.....	328
VIII) Los límites de la ingeniería política para reformar a los partidos políticos	330
IX) La pérdida del monopolio de los partidos vía candidaturas independientes	331
X) El aumento del transfuguismo	331
XI) Dinero y política	332
XII) Sin democracia representativa sólida no hay democracia directa genuina.....	333
XIII) Invención institucional: las autoridades electorales.....	335
XIV) Condenados a seguir reformando, ahora, desde las lecciones y la experiencia propias	336
XV) Tendencias y resultados de las reformas.....	337
D.9.c. Lecciones, criterios y reflexiones finales para la nueva agenda de reformas	339
I) Lecciones	341
II) Criterios	342
III) Reflexiones finales.....	343
Bibliografía	345

Sección A

Capítulo 1

La importancia de la política y de las instituciones para la gobernabilidad y el desarrollo

A.1.a. Fundamentos

Desde que Charles de Montesquieu y Adam Smith señalaran, hace más de doscientos años, el vínculo que existe entre el bienestar de las naciones y un marco legal capaz de asegurar la vigencia de ciertos derechos, este tema no ha dejado de ser objeto de debate y discusión en foros tanto políticos como académicos.

Ya en el siglo XX, Ronald Coase y académicos neoinstitucionalistas como Douglass North, examinaron la importancia de las instituciones para adquirir en la década de los 90 un protagonismo renovado, mediante la alineación de acontecimientos y pensamiento en esta materia.¹

Dani Rodrik (2000) manifiesta que las instituciones “relacionadas con la economía de mercado” están “inmersas” en un conjunto de “instituciones políticas” ajenas a esa economía.²

Desde esta perspectiva, para contar con instituciones eficientes relacionadas con la economía de mercado se hace necesario disponer de instituciones políticas democráticas que permitan garantizar la creación de normas justas y eficientes, que se dicten y apliquen de manera equitativa y sistemática. A su vez, para ser adecuadas y eficientes, éstas deben adaptarse a las condiciones sociales, económicas, históricas y culturales, y a las necesidades propias del país en cuestión.

Ahora bien, dada la imposibilidad de contar con modelos de validez universal, la creación y la permanencia de las instituciones dependen de una participación ciudadana amplia y eficaz, mediante instituciones representativas y bien desarrolladas.³

Entonces, a la luz de este razonamiento, las **instituciones políticas democráticas** pueden verse como **metainstituciones** subyacentes en un universo más amplio de instituciones que apoyan la economía de mercado.

Como se indica en el documento “Desarrollo más allá de la economía. Informe de progreso económico y social en América Latina” (BID, 2000), la política “ejerce su impacto más importante en el desarrollo a través de su efecto en las instituciones”. Según esta fuente, “de

¹ L. A. Moreno y V. Helgesen, “Prólogo”, en J. M. Payne *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID-IDEA, Washington, D.C., 2006, pp. v-vi.

² D. Rodrik, “Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them”, *Studies in Comparative International Development*, vol. 35, núm. 3, 2000, pp. 3-31.

³ E. Jarquín, K. Echebarría, “El papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina, 1950-2005”, en J. M. Payne *et al.*, *op. cit.*, 2006, pp. 11-14.

ello se desprende una conclusión clara: si la política es importante para las instituciones y las instituciones son importantes para el desarrollo, la política debe importar para el desarrollo”.⁴

Giovanni Sartori también reflexiona en este sentido al señalar que la estructura legal de un país ordena y disciplina los procesos de toma de decisiones en el Estado, aspecto fundamental para el buen funcionamiento de la democracia moderna. Por ello —apunta Sartori— si bien “es claro que las instituciones y constituciones no pueden hacer milagros, será difícil que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno”.⁵

Inscrita en la línea de pensamiento antes expuesta, mi investigación parte de un hecho palmario y evidente, de magnitud regional: **los últimos 30 años marcan la etapa dentro de la cual se produjo la mayor mutación democrática de América Latina en toda su historia.**

Se trata de un **periodo fundacional** —que se extendió de 1978 a 2009— en el que los 18 países de América Latina analizados en este trabajo⁶ se incorporaron al fenómeno político global definido por Huntington como “la tercera ola democratizadora”.⁷ En ese lapso la región optó por la democracia como la única forma de gobierno (*the only game in town*).

En las próximas décadas, los expertos podrán reconocer en este periodo un comportamiento que se identifica por su singularidad. En estas tres décadas se condensa un problema fundamental de una época (el tránsito del autoritarismo a la democracia) y, por su forma y características, es posible distinguirlo de cualquier otro periodo en la historia latinoamericana.

Dentro de este proceso de redemocratización (según el caso particular de cada uno de los 18 países), se ha venido desarrollando un intenso y rico proceso de reforma política y electoral que ha contribuido radicalmente a reconfigurar la región. Como bien expresa Nohlen, “la reforma política-electoral ocupó y sigue ocupando un lugar relevante en la agenda política de América Latina durante las últimas tres décadas”.⁸

Esta observación se constata no sólo en las reformas políticas y electorales que se programan y llevan a cabo en la totalidad de los países de América Latina sino también en el intenso proceso de reformas constitucionales que se promueven.

Asimismo, las encuestas a politólogos y políticos confirman, en la mayoría de los casos, la idea de que lo más apremiante en América Latina son las reformas institucionales dirigidas a mejorar la calidad de la política y de las instituciones.⁹

A.1.b. Interrogantes

Pese a esta centralidad de la política y de las instituciones, durante mucho tiempo dejó de prestarse la debida atención a estudiar, sistemática y comparativamente, las reformas políticas que tuvieron lugar durante la Tercera Ola, para evaluar sus rasgos, tendencias y efectos principales. Sobre todo, hasta qué punto las reformas han incidido en aliviar los problemas de

⁴ Ibídem, p. 13.

⁵ G. Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 1994, p. 8.

⁶ El análisis no incluye a Cuba y Haití.

⁷ S. P. Huntington, *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994.

⁸ D. Zovatto G. y J. J. Orozco Henríquez (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina (1978-2007)*, prólogo de Dieter Nohlen, IJ/UNAM-IDEA, México, 2008, p. 15.

⁹ Ídem.

representación y gobernabilidad que no sólo afectan la calidad de la democracia sino también las posibilidades del desarrollo.

Si bien durante las últimas décadas se ha producido una nutrida literatura sobre los regímenes de gobierno (presidencialismo y parlamentarismo), los sistemas electorales y los partidos y sus sistemas, los procesos de reformas en estos tres ámbitos se han investigado muy poco —y sólo muy recientemente—, desde una perspectiva comparada latinoamericana.

En efecto, el estudio comparado de las reformas político-electorales en América Latina, sin perjuicio de algunos trabajos pioneros en este campo,¹⁰ es aún embrionario, sobre todo en relación con el impacto que éstas han tenido en la estabilidad y gobernabilidad del sistema, en mejorar los niveles de representación, la rendición de cuentas y la transparencia de los actores políticos, así como en el desarrollo económico y social de la región.

Antes de establecer las hipótesis de trabajo a partir de las cuales quiero dar cuenta de esta histórica mutación democrática (la Tercera Ola) y del inédito proceso de reforma político-electoral que tuvo lugar durante ese periodo, me interesa formular tres precisiones preliminares de gran importancia:

Primero. Durante esos treinta años, en América Latina se ha producido la mayor cantidad de novedades, de cambios institucionales y legales, así como la experimentación de fórmulas democratizadoras de toda su historia republicana.

Lo anterior constituye una **forma específica** en la historia de la democracia en Occidente: el rostro de una tradición democrática propia, pensada, imaginada y construida precisamente en estas tres décadas. Ante ello, me pregunto si ésta es una evolución propia y específicamente latinoamericana y cuáles son los rasgos particulares de la democracia en la región.

Segundo. Mi investigación parte de una enorme cantidad de cambios constitucionales, legales e institucionales, la más amplia en la historia política del subcontinente.

El periodo objeto de estudio se caracteriza, sobre cualquier otro rasgo, por una fuerte apuesta acerca de la definición y redefinición de las reglas del juego y de las instituciones.

Las transiciones empezaron poniendo especial énfasis en el cambio dentro de los sistemas electorales; poco después sobrevendría una explosión reformista en los sistemas de partidos y luego una revisión importante en muy diversos andamiajes de los sistemas de gobierno.

La reforma permanente de estas variables distingue el periodo histórico de mi análisis. Pregunto: ¿Cuáles son los asuntos más importantes que, en estas tres décadas, ha abordado el

¹⁰ Ibidem, pp. 3-209. — D. Buquet, “Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 16 (Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 2007), pp. 35-36. — A. M. Mustapic, “Del malestar con los partidos a la renovación de los partidos”, en *Cohesión social en América Latina: bases para una nueva agenda democrática*, Instituto F. H. Cardoso-CIEPLAN, São Paulo, 2008. — J. M. Payne *et al.*, *op. cit.*, 2006. — M. P. Jones, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, University of Notre Dame Press, South Bend (IN), 1995. — F. García Díez, *The Emergence of Electoral Reforms in Contemporary Latin America*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2001. — J. Colomer, *¿Cómo votamos? Los sistemas electorales del mundo. Pasado, presente y futuro*, Gedisa, Barcelona, 2004. — G. L. Gedia Negretto, “Choosing How to Choose Presidents. Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America”, *The Journal of Politics*, vol. 68, núm. 2, 2006, pp. 421-433. — D. Nohlen *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, IIDH-CAPEL-Universidad de Heidelberg-IDEA-TEPJFM-IFE-FCE, México, 2007. — O. Hurtado, “Elementos para una reforma política en América Latina”, Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2005.

proceso reformador? ¿Cuáles son los rasgos, las tendencias y los efectos principales de este proceso y de sus reformas?

Tercero. Los diversos y numerosos procesos de reforma político-electorales han tenido lugar en circunstancias marcadas por los ritmos nacionales y la *path dependence*¹¹ de cada país. No responden, por tanto, a un decurso siempre racional, siguiendo una trayectoria teleológica, con sentido claro de lo que se busca corregir y a donde se quiere llegar.

Mi estudio parte de una divisa llana pero válida en su sencillez: **la región escapó del autoritarismo como pudo**. Esto implica que se transformó sin un plan preconcebido, sin estrategias pensadas, en medio de una tensión permanente entre el pasado y el futuro y mediante la aceptación de salidas subóptimas para los actores.

Por lo tanto, me interesa identificar si esta experiencia política, constitucional, legal e institucional puede ser útil para la construcción del porvenir.

En otras palabras: si lo aprendido en estas tres décadas constituye ya un corpus teórico y práctico lo suficientemente sólido, amplio y sistematizado para convertirse en un instrumento eficaz del reformismo futuro, sin la necesidad imperiosa de importar irremediablemente (a veces forzadamente) las lecciones de otras regiones.

Mi indagación clave apunta a discernir si América Latina cuenta con el suficiente bagaje teórico y político comparado para, desde la experiencia adquirida en estas tres décadas, hacer frente a las reformas del futuro cercano. Y, también, averiguar cuáles son las principales lecciones que, en relación con los procesos de reforma político-electorales y con el rediseño y funcionamiento de las instituciones democráticas, hemos aprendido durante la Tercera Ola.

En un sentido profundo, mi estudio busca analizar los cambios, tendencias y efectos que se han desarrollado durante la Tercera Ola, en relación con los seis principales temas que guiaron la gran mayoría de las reformas político-electorales de las últimas tres décadas, a saber:

- La necesidad de transitar del **presidencialismo al parlamentarismo** o, en su defecto, la necesidad de renovar el presidencialismo con el cometido de reequilibrar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo;
- La necesidad de buscar, vía reforma del sistema electoral, un mejor equilibrio entre **representación y gobernabilidad**;
- La necesidad de **modernizar, fortalecer, democratizar e institucionalizar** a los partidos políticos y sus sistemas;
- La necesidad de **transparentar el origen y destino del dinero en la vida política** y la de generar condiciones más equitativas del proceso político-electoral;
- La necesidad de **crear y fortalecer los órganos electorales** como instancias independientes e idóneas para garantizar la organización de procesos libres, justos y competitivos, y
- La necesidad de suplir el déficit de la democracia representativa con mecanismos de **democracia directa**.

¹¹ J. Mahoney, "Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective", *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, núm. 1, 2001, pp. 111-141. — P. Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, vol. 92, núm. 4, 2000, pp. 251-267.

Respecto de cada una de estos seis grandes temas, mi investigación tratará de responder las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles han sido los rasgos principales de la mayoría de los procesos de reforma?
- ¿Cuáles han sido las principales tendencias regionales de las reformas?
- ¿Cuáles han sido los efectos probables de estos cambios en el funcionamiento de la democracia sobre todo en materia de representación y gobernabilidad?
- ¿Qué lecciones surgen de estas experiencias de cara a los procesos de reforma político-electoral para el futuro inmediato?

A.1.c. Objetivo de la investigación

El objetivo principal de mi tesis es recopilar, sistematizar y analizar, en el marco de una perspectiva comparada, los procesos de reforma político-electoral,¹² en 18 países de América Latina,¹³ desde 1978 —inicio de la Tercera Ola— hasta 2009, con sus características propias.

Siguiendo a Buquet, entiendo el proceso de reforma político-electoral como “un proceso político competitivo (que implica la interacción de diferentes agentes con intereses variados o contrapuestos), que se desarrolla dentro de un contexto democrático”.¹⁴

Enmarcada en este objetivo central, mi tesis pretende describir y analizar este proceso, y diseccionarlo en sus componentes fundamentales para poder identificar sus rasgos, sus tendencias y efectos principales.

Entiendo que el estudio de la Tercera Ola en América Latina y el proceso de reformas político-electorales que tuvo lugar en ese periodo exigen considerar una tipología diferente de la que se utiliza tradicionalmente en los estudios sobre la democracia y las transiciones democráticas en la región.

Como se advierte en el cuadro A.1.1, Chile y Uruguay sufrieron interrupciones autoritarias, pero habían avanzado mucho en la construcción de Estados de Derecho democráticos.

En un segundo grupo de países, de menor tradición y densidad democrática, los cambios ocurridos durante la Tercera Ola hicieron que se retomara el proceso de construcción democrática interrumpido por repetidas y/o prolongadas experiencias autoritarias durante el siglo pasado. Entre estos cabe citar a la Argentina, Brasil, Perú y Ecuador.

Finalmente, existe un tercer grupo de países cuya experiencia de vida democrática, durante el siglo XX, es significativamente más corta. Entre estos cabe citar al Paraguay, Bolivia, y a la gran mayoría de los países de América Central.

¹² D. Buquet, *op. cit.*

¹³ Los 18 países cubiertos por esta investigación son: Argentina, Bolivia, Brasil, Santiago de Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. El periodo analizado es entre 1978 y 2009, si bien en algunos casos se incluyen, excepcionalmente, reformas y hechos que han tenido lugar en 2010.

¹⁴ D. Buquet, *op. cit.*

Adicionalmente, se debe tomar en consideración que el tránsito hacia la democracia en América Latina se produjo en un contexto económico adverso, en el que para la mayoría de la población no ha sido fácil visualizar los logros de esa democracia.

El proceso de redemocratización ha tenido que convivir con periodos recesivos o de escaso crecimiento y con choques externos que han impedido que aquél coincida con las expectativas de la población.

Cuadro A.1.1
Transición hacia la democracia

<i>Elecciones en el periodo</i>				
<i>País</i>	<i>Año de la transición (o año en que se inicia el estudio)</i>	<i>Años de vida democrática desde el inicio del estudio</i>	<i>Presidenciales</i>	<i>Legislativas</i>
Argentina	1983	26	1983, 1989, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011	1983, 1985, 1987, 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009
Bolivia (d)	1982	27	1980, 1985, 1989, 1993, 1997, 2002, 2005, 2009	1980, 1985, 1989, 1993, 1997, 2002, 2005, 2009
Brasil	1985	24	1989, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010	1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010
Chile	1990	19	1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009	1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009
Colombia (a)	1978	31	1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010	1978, 1982, 1986, 1990, 1991, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010
Costa Rica (a)	1978	31	1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010	1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010
Ecuador	1979	30	1978, 1984, 1988, 1992, 1996, 1998, 2002, 2006, 2009	1979, 1984, 1986, 1988, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2002, 2006, 2009
El Salvador	1984	25	1984, 1989, 1994, 1999, 2004, 2009	1985, 1988, 1991, 1994, 1997, 2000, 2003, 2006, 2009
Guatemala	1985	24	1985, 1990, 1995,	1985, 1990, 1994,

			1999, 2003, 2007, 2011	1995, 1999, 2003, 2007
Honduras	1982	27	1981, 1985, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009	1981, 1985, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009
México (b)	2000	9	2000, 2006	2000, 2003, 2006, 2009
Nicaragua	1990	19	1990, 1996, 2001, 2006, 2011	1990, 1996, 2001, 2006
Panamá	1989	20	1989, 1994, 1999, 2004, 2009	1994, 1999, 2004, 2009
Paraguay	1989	20	1989, 1993, 1998, 2003, 2008	1989, 1993, 1998, 2003, 2008
Perú	1980	29	1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2001, 2006, 2011	1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2001, 2006, 2001
República Dominicana	1978	31	1978, 1982, 1988, 1992, 1996, 2000, 2004, 2008	1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010
Uruguay	1985	24	1984, 1989, 1994, 1999, 2004, 2009	1984, 1989, 1994, 1999, 2004, 09
Venezuela (a) (c)	1978	31	1978, 1983, 1988, 1993, 1998, 2000, 2006	1978, 1983, 1988, 1993, 1998, 2000, 2004, 2009

(a) **Colombia, Costa Rica y Venezuela.** Estos países elegían a sus líderes mediante procesos electorales razonablemente libres y competitivos mucho antes de 1978, año que se toma como punto de partida para el estudio en su conjunto. En el caso de estos países, el año de inicio es aquel en el cual el primer presidente elegido durante el periodo asumió sus funciones.

(b) **México.** Debido a que experimentó un prolongado proceso de liberación política y democratización, los cambios políticos institucionales ocurridos se analizaron a partir de 2000, año en que se produjo la alternancia política después de 71 años de gobiernos ininterrumpidos del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

(c) **Venezuela,** en 2004, llevó a cabo un referendo revocatorio presidencial.

(d) **Bolivia,** en 2008, llevó a cabo un referendo revocatorio presidencial.

Durante estas tres décadas, y salvo algunas excepciones (en términos de países y de periodos), la región ha crecido poco y en forma desigual y errática. Además, los indicadores de pobreza y desigualdad siguen evidenciando déficits importantes (sin perjuicio de una reducción importante de la primera y más bien marginal de la segunda), mientras la violencia y la inseguridad crecen de manera exponencial en un número importante de países de la región.

En contraposición a esta experiencia latinoamericana, es posible recordar que la historia de la expansión de la democracia en los países más desarrollados (sobre todo en Europa después de la Segunda Guerra Mundial) ha estado ligada a ciclos vigorosos de crecimiento y redistribución,

que han hecho evolucionar en paralelo a la democracia política y a la democracia económica y social (Estado de Bienestar).

Así, el pacto político, el pacto social y el pacto fiscal han sido casi coincidentes y coherentes en el tiempo, y se han reforzado mutuamente. Éste no ha sido el caso de América Latina durante estas tres décadas.

A.1.d. Metodología de la Investigación

La Ciencia Política es una disciplina social de convergencia, por naturaleza y vocación es interdisciplinaria, se nutre de las construcciones epistemológicas de otras ciencias sociales, para generar un cuerpo de conocimientos que permiten un abordaje metodológico enriquecido, que permite aprehender la realidad social de forma integral. Esta Tesis se inscribe en el esfuerzo que representa, desde las Ciencias Políticas, la construcción de nuevo conocimiento sobre los procesos de reforma política - electoral en América Latina. La investigación se presenta por la vía de la aproximación a esta realidad desde dos pilares metodológicos:

- La dificultad de encontrar datos primarios, datos secundarios y bases de datos validados y reconocidos por la comunidad académica, imponen sobre el investigador la necesidad de construir el análisis e interpretación de la realidad social sobre la base de los resultados obtenidos mediante la aplicación de técnicas de investigación predominantemente cualitativas;
- La escogencia de las dimensiones de espacio y tiempo que son cubiertas en la investigación llevaron a que la investigación se decantara como un estudio comparativo de alcance regional. Espacialmente, la investigación abarcó los 18 países latinoamericanos y, temporalmente, el período de estudio cubre desde 1978 hasta el 2009, cuya importancia histórica corresponde con lo que Samuel Huntington denominó “la Tercera Ola”, en referencia a los procesos de transición hacia la democracia.

Sobre esta base, la investigación realizada se define como un estudio longitudinal, en el que los casos se comparan de manera sincrónica, tomando como unidad de análisis el contexto regional latinoamericano. Desde esta perspectiva, el análisis individual de los 18 países latinoamericanos es subsidiario a la unidad de análisis regional. Se reconocen las especificidades históricas de cada país, pero se sacrifica un grado de detalle exhaustivo de cada uno de ellos por el tratamiento más de índole general, que permitió la identificación de tendencias de los procesos de reforma política – electoral y la posibilidad de reflexionar críticamente sobre el futuro próximo de la región latinoamericana a partir de las lecciones aprendidas en estos 30 años de historia política.

En esta manera se cumple con el precepto científico para toda investigación, reconociendo en esta un proceso que, mediante la aplicación de métodos científicos, procura obtener información relevante, fidedigna e imparcial, para extender, verificar, corregir o aplicar el conocimiento; y que tiene como objetivo, ampliar los conocimientos en ciencias sociales, a partir de las respuestas encontradas.

Los casos de estudio fueron sometidos a los parámetros que corresponden con una metodología descriptiva y analítica cualitativa. La investigación descriptiva consiste en caracterizar un fenómeno o situación concreta indicando sus rasgos más peculiares o diferenciadores, para llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes predominantes a través de la descripción exacta de las actividades, objetos, procesos y personas. Su meta no se limita a la recolección de datos, sino a la predicción e identificación de las relaciones que existen entre dos o más variables. Los investigadores recogen los datos sobre la base de una hipótesis o teoría, exponen y resumen la información de manera cuidadosa y luego analizan minuciosamente los resultados, a fin de extraer generalizaciones significativas que contribuyan al conocimiento. El método analítico consiste en la separación de las partes de un todo para estudiarlas en forma individual.

Es decir, se examinan las características del problema escogido para su definición, se eligen los temas y las fuentes apropiadas, se seleccionan o elaboran técnicas para la recolección de datos, se establecen, a fin de clasificar los datos, categorías precisas, que se adecuen al propósito del estudio y permitan poner de manifiesto las semejanzas, diferencias y relaciones significativas y se describen, analizan e interpretan los datos obtenidos, en términos claros y precisos.

Los resultados obtenidos también se constataron mediante la utilización de la investigación documental. Esta técnica permite obtener documentos nuevos en los que es posible describir, explicar, analizar, comparar, y/o criticar un tema o asunto mediante el análisis de fuentes de información. La recolección de los datos se realizó mediante fuentes primarias y secundarias cuidadosamente seleccionadas y la utilización de trabajos que a lo largo de mi carrera académica y profesional he realizado. Estos trabajos fueron actualizados y ampliados para efectos de esta investigación.

El proceso de reflexión y estudio permanente, fortalecidos por la teoría y análisis de cada uno de los casos latinoamericanos y los sistemas e instituciones estudiadas desde una metodología comparativa, hacen llegar a las principales conclusiones, lecciones y criterios para la nueva agenda de reformas en la región.

A.1.e. Estructura

La investigación se estructura en torno a **cuatro grandes secciones**.

La **primera** abarca los **capítulos 1 y 2**. En el **capítulo 1**, en el que transitamos, se exponen las interrogantes principales que sirven de guía al presente trabajo. En el **capítulo 2** se realiza un breve análisis del contexto democrático vigente en América Latina y de su evolución desde el inicio de la Tercera Ola (1978) hasta 2009; hace una breve caracterización de la Tercera Ola a partir de tres dimensiones:

- El perfil que adopta el proceso de democratización en la región;
- El contexto socioeconómico en el que tiene lugar, sobre todo, el tema de la pobreza y la desigualdad, y
- La problemática de la creciente violencia e inseguridad, factores todos ellos que constituyen rasgos específicos de la convivencia inédita de la democracia con elevados niveles de pobreza, la peor desigualdad del mundo y gravísimos problemas de violencia e inseguridad ciudadana.

La **segunda sección** consta de **tres capítulos (3, 4 y 5)** en los cuales se aborda el análisis de las reformas llevadas a cabo en relación con el sistema de gobierno, el sistema electoral y los partidos políticos.

Más precisamente, el **capítulo 3** se refiere a las reformas al régimen de gobierno. En él se pone énfasis en los cambios dirigidos a fortalecer o debilitar el presidencialismo, así como en aquellos cambios tendientes a modificar el régimen en aras de uno semipresidencial o parlamentario. También se analizan las reformas que se establecieron para reequilibrar las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El **capítulo 4** aborda las reformas al régimen electoral. Allí se pone particular atención a las que se han llevado a cabo para modificar el sistema de elección presidencial, la duración del mandato, la reelección, la simultaneidad de las elecciones y los componentes del sistema de elección legislativa.

En el **capítulo 5** se analizan las reformas a los partidos políticos. Este capítulo destaca lo referido a la democracia interna, tanto para la elección de autoridades como para la elección de candidaturas. Asimismo, examina lo referido a la participación política de la mujer mediante la inclusión de cuotas y las reformas sobre candidaturas independientes que eliminan el monopolio de la representación a los partidos políticos. Por último, se examinan las regulaciones sobre el transfuguismo, tema de creciente importancia a escala regional.

En la **tercera sección (que incluye los capítulos 6, 7 y 8)** se analizan los cambios en relación con tres temas de gran relevancia:

- 1) Financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales (**capítulo 6**);
- 2) Reformas a los organismos electorales, tanto en el ámbito jurisdiccional como administrativo (**capítulo 7**), y
- 3) Mecanismos de democracia directa que se han incluido en la legislación de la región, junto con las experiencias prácticas y su impacto (**capítulo 8**).

Cada capítulo concluye con una evaluación preliminar de las reformas adoptadas, así como en relación con sus tendencias e impacto en la práctica.

Finalmente, la **cuarta sección** presenta las conclusiones generales de la investigación (**capítulo 9**).

A.1.e. Límites y dificultades de la investigación

Delimitación del campo de estudio. Las reformas político-electorales analizadas en mi investigación (con base en los seis temas identificados) no agotan, en modo alguno, la amplia agenda de reformas constitucionales, legales e institucionales que han tenido lugar en América Latina durante las últimas tres décadas.

Existen, en efecto, otras áreas de reformas, las cuales me he visto obligado a no incluir en esta investigación (debido a la necesidad de delimitar el campo de estudio), entre las que, por su importancia, cabe mencionar: 1) los procesos de reforma constitucional en la casi totalidad de

los países de la región; 2) la reforma del sistema judicial; 3) la incorporación plena de los derechos humanos acompañada en muchos casos de la constitucionalización de la figura del Ombudsman o Defensor del Pueblo; 4) los procesos de descentralización política, y 5) el fortalecimiento de los órganos de accountability horizontal.

Dificultades de la investigación. El estudio de las reformas político-electorales debe hacer frente a un importante desafío: el estado de cambio permanente (legislación interminable), ya que la frecuencia de las reformas es muy elevada.

De hecho, durante el proceso de elaboración de esta investigación he tenido que incluir reformas que se adoptaron en el límite del periodo de análisis con la certeza, incluso, de que en el momento de presentar esta tesis habrá nuevos procesos de reforma en trámite o nuevas reformas aprobadas. De ahí que el presente trabajo no pretenda, en modo alguno, agotar el tema, sino contribuir al debate y la reflexión sobre los cambios registrados, dentro de los ámbitos temáticos identificados, durante el periodo 1978-2009 en América Latina.

Un desafío adicional es la dificultad de acceder a fuentes primarias y secundarias, así como a bases de datos, para estar en posibilidades de contar con la cantidad y la calidad de información necesaria para llevar adelante un estudio comparado que cubra los 18 países de la región.

Una tercera limitación se relaciona con el tiempo transcurrido desde la adopción de las reformas político-electorales al año 2009. Si bien en algunos países, y respecto de algunos temas, el tiempo transcurrido es lo suficientemente largo para intentar sacar conclusiones preliminares, es aún prematuro pretender extraer conclusiones definitivas en un buen número de países y sobre una cantidad importante de temas.

Las reformas demandan más tiempo para su maduración, y los actores (sobre todo dada la alta volatilidad de algunos sistemas de partidos) como la ciudadanía están aprendiendo a acomodarse a las nuevas reglas de juego. Sin embargo, en estas tres décadas se ha iniciado un importante proceso de aprendizaje, del cual es posible extraer enseñanzas valiosas de cara a las reformas del futuro inmediato.

Sección A

Capítulo 2

La Tercera Ola Democrática en América Latina (1978-2009)

A.2.a. La larga noche que precedió a la Tercera Ola

Mientras más trabajan los historiadores y mientras más se fortalece entre nosotros lo que llamamos “memoria histórica”, más sabemos de qué trató realmente el periodo autoritario y dictatorial de América Latina. La evidencia, la labor historiográfica y aun la reconstrucción literaria muestran la naturaleza de aquella **trágica larga noche** que pospuso o suspendió la democracia en nuestra región durante décadas.

A través de informes rigurosamente documentados y preparados dentro de las instituciones democráticas es posible reconocer, a la distancia, sus rasgos más cruentos.¹⁵

En Argentina, el presidente Raúl Alfonsín creó la Comisión Nacional Sobre la Desaparición de Personas (Conadep), la cual investigó los crímenes del gobierno militar entre 1976 y 1983. En su histórico informe “Nunca Más” de 1984,¹⁶ la citada Comisión —presidida por el escritor Ernesto Sábato— identificó a 8.960 desaparecidos; señaló, además, que el número podía ser mayor y elaboró una lista de 1.351 responsables directos de la represión ejercida por la dictadura militar.

Más de dos décadas después, en 2005, el Congreso argentino declaró la nulidad de las leyes de Obediencia Debida y de Punto Final, tras lo cual instrumentó un abanico de políticas públicas para la memoria y la educación cívica, y creó archivos y museos que permiten, desde el presente democrático, enfrentar el doloroso pasado de la **masacre administrada**.

A su modo, otras naciones de la región han vivido procesos de catarsis similares. Así, por ejemplo, en septiembre de 2003 el presidente chileno Ricardo Lagos encomendó a una comisión de ocho personas —presidida por el obispo Sergio Valech y denominada Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura— la elaboración de un informe sobre las torturas perpetradas durante los 17 años de la dictadura (desde el 11 de septiembre de 1973 hasta el 10 de marzo de 1990). El resultado, tras doce meses de indagatorias, fue un extenso y bien documentado informe que dio cuenta de los más de 800 centros de tortura, las técnicas empleadas, el

¹⁵ M. Luna *et al.*, “Comisiones de la verdad. La experiencia latinoamericana”, *Nexos*: 47, vol. XXVI, núm. 319, año 26, 2004, pp. 47-53.

¹⁶ Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep), informe “Nunca Más”, conocido también como “Informe Sábato”, septiembre de 1984.

contexto político, los testimonios, las trágicas consecuencias que acarrearón en las vidas de 27.255 víctimas y las propuestas para la reparación de daños.¹⁷

Después de este Informe, el presidente Lagos decidió la creación de un Instituto de Derechos Humanos, con el fin de preservar el testimonio de las víctimas y considerarlo “un patrimonio de Chile” para las futuras generaciones, como un recordatorio permanente del “espanto que la democracia nos alejó”.¹⁸

Perú, por su parte, con el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR),¹⁹ presidida por Salomón Lerner Febres, documentó de un modo conmovedor la guerra que en dos décadas condenó a la muerte a 69.000 peruanos, en su inmensa mayoría pobres, totalmente inocentes atrapados entre la lógica dictatorial del gobierno y la apuesta totalitaria de Sendero Luminoso.

En El Salvador, la ONU designó a una comisión en 1991, tras 12 años de guerra civil entre el gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). De las 22.000 denuncias de violaciones de derechos humanos que estudió la comisión, 5% fue atribuido a la guerrilla y el resto al Ejército y sus escuadrones paramilitares.²⁰ Por su parte, en Guatemala, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) estudió más de 8.000 testimonios y 42.275 muertes en 36 años de guerra civil.²¹

Mientras tanto, muchos otros países continúan haciendo esfuerzos para recordar y documentar (construir memoria histórica) lo que pasó durante aquella etapa trágica, marcada por la infamia y por el miedo a hacer política.

No es éste el sitio para recrear las páginas de los citados informes, pero es pertinente aludir a su contexto, fruto de la vida en democracia. Y es que la mayor parte de América Latina ya puede **recordar en democracia** lo que vivió hace más de 30 años, porque su política y su sociedad son hoy, afortunadamente, otra cosa. Como bien apunta Jon Elster, “no se puede recordar el presente”. Una sociedad “que ha cursado su transición de un régimen a otro, necesita realizar un corte de caja en el calendario”,²² tiene la necesidad de llamar “pasado” a

¹⁷ El propósito de la Comisión Valech era suplir las carencias de la Comisión Rettig, que sólo se pronunció sobre quienes habían muerto a manos de agentes del Estado durante el gobierno militar. Las torturas y prisiones no habían sido contempladas con anterioridad. Mediante este acto, Lagos reivindicaba la dignidad de estas otras víctimas de la dictadura.

¹⁸ R. Lagos, entrevista, *El País*, Madrid, 5 de diciembre 2004.

¹⁹ La Comisión de la Verdad y de la Reconciliación (CVR) fue creada en junio de 2001 por el presidente provisional Valentín Paniagua, quien convocó a diferentes miembros de la sociedad civil. La presidencia estuvo a cargo de Salomón Lerner Febres, entonces rector de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Su objetivo principal fue elaborar un informe sobre la violencia armada interna, vivida en Perú entre 1980 y 2000. Además de investigar la violencia terrorista de Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), la CVR intentó profundizar en las causas de esa violencia y en la dura represión militar contra estos movimientos terroristas, que cobró principalmente víctimas civiles en este fuego cruzado. Para ello, recogió el testimonio de 16.985 personas y organizó 21 audiencias con las víctimas de la violencia, a las que asistieron más de 9.500 personas. El Informe Final se hizo público en agosto de 2003, ante el presidente Toledo. Wikipedia: [http://es.wikipedia.org/wiki/Comisi%C3%B3n_de_la_Verdad_y_Reconciliaci%C3%B3n_\(Per%C3%BA\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Comisi%C3%B3n_de_la_Verdad_y_Reconciliaci%C3%B3n_(Per%C3%BA))

²⁰ La Comisión de la Verdad para El Salvador fue un organismo establecido por los Acuerdos de Paz de Chapultepec, que pusieron fin a la guerra civil que vivió ese país. Investigó las más graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante este conflicto bélico. La Comisión estuvo constituida por el ex presidente colombiano Belisario Betancur, el venezolano Reinaldo Figueredo y el estadounidense Thomas Buergenthal, designados para esta función por la ONU. Wikipedia, http://es.wikipedia.org/wiki/Comisi%C3%B3n_de_la_Verdad_para_El_Salvador

²¹ Según el informe de la ONU “Comisión para el Esclarecimiento Histórico, durante el llamado Genocidio Maya”, se produjeron más de 200.000 muertos y más de 45.000 desaparecidos a lo largo de la contienda que duró 36 años. Según la ONU, militares y paramilitares cometieron 80% de los crímenes. Anualmente, se perpetraron 6.000 asesinatos, de los que 98% ha quedado sin castigo ya que las víctimas, en su mayoría indígenas mayas, no se atrevieron a interponer los correspondientes recursos judiciales. Wikipedia: http://es.wikipedia.org/wiki/Genocidio_guatemalteco

²² J. Elster, *Rendición de Cuentas. La justicia transicional en perspectiva histórica*, Editorial Katz, Buenos Aires, 2006, p. 100.

un conjunto de hechos para poder "recordarlos". Esto es especialmente cierto cuando lo recordado es un momento de gran sufrimiento colectivo padecido por toda una sociedad.

Empezar con este breve inventario de tan malos recuerdos responde simplemente a la necesidad de señalar **de dónde viene la región**, describiendo de manera somera el escenario del que las sociedades latinoamericanas quisieron escapar denodadamente. Si se juntara el cúmulo de informes, documentos, cifras y testimonios que se han elaborado en América Latina para no olvidar su pasado autoritario, se entendería al instante su urgencia, hace 30 años, de volver a una vida democrática.

Por ello, la presente investigación tiene como punto de partida la convicción, expresada por Guillermo O'Donnell,²³ de que es hora de realizar un alto en el camino y examinar con rigor, sin contemplaciones ni disculpas, a los regímenes democráticos desarrollados en América Latina durante los últimos 30 años. Es necesario un examen riguroso de la democracia realmente existente y emprender la **crítica democrática a las democracias**, pero sin olvidar, ni por un momento, que el más imperfecto gobierno del pluralismo será siempre infinitamente superior que la más blanda de las dictaduras, precisamente porque cualquiera de las democracias latinoamericanas, incluso la más precaria, permite hacer política sin miedo.

A.2.b. La democracia en América Latina: situación actual

Al cierre de la primera década del siglo XXI, la situación política de América Latina es radicalmente diferente de la que tenía hace tan sólo tres décadas. Una mirada histórica elemental da cuenta de que, a mediados de 1970, sólo en Colombia, Costa Rica y Venezuela²⁴ se elegían con regularidad las autoridades públicas mediante procesos electorales abiertos y competitivos; en los demás países, sus sociedades padecían una estructura autoritaria o dictatorial. Por ello, y pese a todas sus carencias y déficits, la democracia es hoy, excepto en Cuba, la única forma de gobierno que se practica en la región.

El fenómeno resulta de tanta trascendencia que hoy puede decirse que América Latina vive, desde hace tres décadas, el proceso de redemocratización más largo, extenso y profundo de toda su historia, consecuencia de una doble transición (triple en algunos países).

La primera, del **autoritarismo a la democracia**; la segunda, de **economías fuertemente intervenidas por el Estado** y relativamente cerradas a **economías más abiertas y orientadas al mercado** y, la tercera, sólo en ciertos países, **de un estado de guerra a la paz**.²⁵

Sin embargo, América Latina presenta también una paradoja. Es la única región en desarrollo donde la totalidad de sus gobernantes han sido electos por sus sociedades mediante reglas e instituciones legales y regulares (salvo Cuba), pero donde la democracia coexiste con altos niveles de pobreza y de indigencia (34,1 y 13,7%, respectivamente, para 2009, según la

²³ G. O'Donnell, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007.

²⁴ J. A. Peeler, *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela*, University of North Carolina Press, Chapel Hill (NC), 1985.

²⁵ C. Sojo, *Democracias con fracturas: gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica*, FLACSO, San José (Costa Rica), 1999.

CEPAL).²⁶ Se trata de la peor distribución del ingreso del mundo, además de contar con elevadísimos niveles de criminalidad.

Hay razones tanto para ver el vaso medio lleno como medio vacío. En efecto, la región puede mostrar, por primera vez en su historia, tres décadas de gobiernos democráticos. Sin embargo, persisten profundas desigualdades, existen niveles importantes de pobreza, el crecimiento económico per cápita ha sido volátil e insuficiente para revertir este cuadro social adverso y, en un buen número de países, ha aumentado la insatisfacción ciudadana con la democracia y con las elites, expresada en algunos lugares por un extendido descontento popular con consecuencias desestabilizadoras, que han producido la finalización adelantada de los mandatos constitucionales de más de una docena de presidentes de la región entre 1978 y 2009.

Una de las características centrales de este proceso democratizador —iniciado en Ecuador y en República Dominicana en 1978, en el marco de la Tercera Ola democratizadora,²⁷ y extendido en etapas sucesivas al resto de los países de la región, con la única excepción de Cuba— son los desajustes que se han producido entre la política y la sociedad.

Para algunos, no sólo existe un retraso en las formas de hacer política sino también en las formas de pensarla. Como bien apunta B. Manin,²⁸ el patrón de la “democracia de partidos” ha declinado con el auge de nuevos modos de hacer política, debido a los cambios operados en las sociedades mismas y en la cultura, a través de la fuerte presencia de los medios de comunicación.

Durante las últimas décadas, estos desajustes y las crisis de gobernabilidad que los acompañan condujeron a los países latinoamericanos a una intensa agenda de reformas constitucionales, políticas y electorales. Y aunque es fácil identificar temas que se pusieron de moda (o bien ciertas tendencias dominantes), cada país ha enfrentado sus propios desafíos de forma coyuntural y contingente.

Durante la última década y media, en el terreno constitucional, político y electoral resalta una nueva fase de reformas dirigida a equilibrar, ajustar y sintonizar los sistemas políticos con realidades sociales dinámicas y con las crecientes exigencias de la ciudadanía que demanda más y mejores niveles de representación, transparencia, participación y gobernabilidad.

En muchos casos surgen nuevas necesidades de reforma para adaptarse a los resultados de la propia democratización. En otras palabras: por primera vez aparecen necesidades de cambio para enfrentar las consecuencias de la democracia misma. En una región caracterizada por múltiples diferencias internas, este nuevo contexto de reformas está permeado por **tres grandes tendencias**, como apunta Alcántara:

1. La democracia es el método de organización de la política en estos países, de manera prácticamente unánime, y se extiende de forma continuada y con muy leves

²⁶ CEPAL, en: http://www.eclac.org/prensa/noticias/comunicados/3/37833/CP1_Panosoc2009_graficopobreza.pdf

²⁷ S. P. Huntington, *op. cit.*

²⁸ B. Manin, “Metamorfosis de la representación”, en M. R. Dos Santos (comp.), *¿Qué queda de la representación política?*, CLACSO, Nueva Sociedad, Caracas, 1994, p. 32. Véase también en B. Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

sobresaltos durante el último cuarto de siglo, aspectos insólitos en la historia de la región que se aproxima a los dos siglos de práctica republicana independiente;

2. La democracia pone el acento en cuestiones fundamentalmente procedimentales que tienen que ver con los elementos configuradores de la poliarquía. En este ámbito, buena parte de los países latinoamericanos han avanzado enormemente hasta alcanzar cotas que les sitúan entre los países de mayor desarrollo político. No obstante ello, se pueden encontrar diferencias notables entre los distintos países cuando se aplican criterios tendentes a analizar la calidad de los procesos desde el estricto imperio de los mecanismos institucionales que articulan el juego político, y

3. El énfasis en los elementos procedimentales de la democracia ha dejado al descubierto, sin embargo, aspectos que tienen que ver con el ejercicio efectivo de la ciudadanía y con los resultados de la política. Al estar la expresión democrática de ésta basada en principios de ciudadanía universal, los individuos no solamente reclaman *participar de una manera u otra haciendo explícita la igualdad política que les hace soberanos*, fundamentalmente mediante el voto. También demandan la resolución de trabas que no hacen efectiva dicha igualdad en otras facetas de la vida cotidiana y que supone el ejercicio pleno de dicha soberanía no sólo en el ámbito cívico y político sino también en el marco social y económico. Esta falencia es especialmente preocupante en América Latina.²⁹

Esta caracterización de la democracia en América Latina debe complementarse con otras dos precisiones fundamentales.

La primera, la necesidad de efectuar un análisis equilibrado del proceso de democratización en la región. Un balance alejado tanto de una visión pesimista como de una mirada simplista y conformista, que muestre al mismo tiempo los avances logrados durante estos 30 años y los déficits y enormes retos que hoy enfrentan las democracias de la región.

Un análisis de este tipo arrojará necesariamente un resultado mixto, del cual se desprenden razones tanto para la esperanza como para la frustración. Dicho de otro modo, en estos 30 años, América Latina ha construido una democracia de mínimos que ha durado tres décadas por primera vez en su historia. Ahora, el reto pasa por construir una democracia de calidad, gobernable y sostenible en el tiempo.

La segunda precisión se refiere a la necesidad de tener presente la heterogeneidad estructural de América Latina. La región es una, pero múltiple a la vez, ya que existen diferencias importantes en cuanto al nivel del desarrollo democrático entre los 18 países comúnmente reconocidos como el espacio latinoamericano.³⁰ Tanto el Índice de Democracia Electoral (IDE),³¹ elaborado por el PNUD, como el Índice sobre Desarrollo Democrático (IDD) que confeccionan, entre otros, la Fundación Konrad Adenauer y el portal Polilat.com,³² así como el

²⁹ M. Alcántara, "Calidad de la democracia y retos de la política en América Latina", en Seminario Democracia y Reformas Política en México y América Latina, Centro de Formación del Instituto Electoral del Estado de México, Toluca (México), 26 y 27 de noviembre de 2007, pp.17-18.

³⁰ Esta convención, en América Central, excluye a Belice, y en las islas del Caribe sólo se toma en cuenta a República Dominicana. Del continente sudamericano no se incluyen: Guyana, Surinam y la Guayana Francesa.

³¹ Informe *Nuestra Democracia*, PNUD-OEA-FCE, México, 2010, pp. 64-65.

³² IDD-Lat, en: <http://www.idd-lat.org>

Índice de Democracia elaborado por *The Economist*,³³ entre otras fuentes de análisis regional comparado, evidencian este fenómeno.

A.2.c. Medir el estado de la democracia

¿Qué tipo de democracia ha construido América Latina en estos 30 años, en medio de tantas contradicciones y tantas desigualdades? ¿Cuáles son las principales características de su proceso de democratización y cuáles han sido los resultados que configuran la región?

El IDD examina el comportamiento democrático de los 18 países de América Latina. Para 2009, el promedio regional del IDD fue de 5.238, lo que significa un nivel de desarrollo democrático medio, con un leve aumento respecto del año anterior (5.162).

El análisis desagregado de este índice muestra que sólo siete países quedan por encima del promedio regional: 3 con altos niveles de desarrollo democrático (Chile, Costa Rica y Uruguay) y puntajes superiores a 9.00, y otros 4 ubicados en el rango de desarrollo medio: Argentina, México, Panamá y Perú, con porcentajes entre 5,00 y 7.00. El nivel de los 11 restantes países es inferior a 5, lo cual los ubica con un desarrollo democrático bajo (en orden de mayor a menor puntaje: Brasil, Colombia, Paraguay, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Venezuela, El Salvador, Ecuador, Guatemala y Bolivia).

Cuadro A.2.1

Índice de desarrollo democrático en América Latina, 2008 y 2009 (comparado)

<i>País</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>Diferencia</i>
Chile	9.670	10.000	0,330
Costa Rica	10.000	9.696	-0,304
Uruguay	8.717	9.262	0,545
Panamá	6.503	7.191	0,688
México	6.135	6.490	0,355
Argentina	5.731	5.852	0,121
Perú	5.020	5.587	0,567
Brasil	4.520	4.514	-0,006
Colombia	4.660	4.053	-0,607
Paraguay	3.861	3.860	-0,001
Honduras	4.408	3.859	-0,549
Nicaragua	3.860	3.795	-0,065

³³ Economist Intelligence Unit's Index of Democracy, 2008, en: <http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>
<http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>

República Dominicana	3.577	3.677	0,100
Venezuela	3.258	3.591	0,333
El Salvador	4.184	3.490	-0,694
Ecuador	2.521	3.484	0,963
Guatemala	3.444	3.284	-0,160
Bolivia	2.843	2.593	-0,250
Promedio	5.162	5.238	0,076

Fuente: Konrad Adenauer y Polilat: <http://www.idd-lat.org/>

Por su parte, según el Economist Intelligence Unit's Index of Democracy,³⁴ los países pueden catalogarse en cuatro tipos de regímenes de acuerdo con el nivel de desarrollo democrático: 1) democracias completas; 2) democracias imperfectas; 3) regímenes híbridos, y 4) regímenes autoritarios.

La distribución de los tipos de regímenes por región muestra que en América Latina, el este de Europa y en menor medida Asia se concentra la mayor cantidad de democracias imperfectas. El análisis señala asimismo que, a pesar del progreso de democratización de las últimas décadas en América Latina, muchos países de la región protagonizan todavía democracias frágiles. En ellos, los niveles de participación electoral son generalmente bajos, existe una cultura democrática débil, y florece con facilidad el fenómeno del caudillismo político. Asimismo, en los últimos años se han experimentado retrocesos significativos en algunas áreas, entre ellas en la de libertad de prensa.

En efecto, en varios países de la región el vínculo entre medios de comunicación y poder público atraviesa por una etapa de tensión creciente ocasionada, entre otros factores, por trabas burocráticas que limitan e incluso falsean el derecho a la información. Existen, además, presiones de poderes fácticos —entre los que destaca el crimen organizado— y el hecho de que en algunos casos la alternancia política no necesariamente se ha traducido en mayor apertura y facilidades para el ejercicio del periodismo, sino en la continuación de pugnas entre informadores y funcionarios que conciben la exigencia de apertura como presión a sus administraciones e incluso como amenaza a la seguridad nacional.

La libertad de expresión enfrenta también desafíos importantes: autoridades reacias o abiertamente opuestas a la transparencia y la rendición de cuentas; coacción de grupos de poder económico y político, así como de bandas del crimen organizado; marcos legales restrictivos y ausencia de instancias sólidas que protejan a los informadores y hagan efectivo el derecho a la información, además de las limitaciones de los propios medios para profesionalizarse, desarrollar investigación y estrechar vínculos con su público y con la academia.

No es extraño entonces observar que varios gobiernos latinoamericanos consideran a los medios, y no a las fuerzas políticas opositoras, como la verdadera oposición y que, a como dé

³⁴ Ídem.

lugar, traten por lo tanto de controlarlos al sancionar decretos o leyes con el propósito de influir en el contenido de las noticias, o creando cadenas de medios para utilizarlos como mecanismos de propaganda de los propios gobiernos, o utilizando la publicidad oficial como una forma de censura indirecta.

Al observar la distribución de países en el Índice de Democracia de 2008 (*The Economist*), puede advertirse que, en efecto, sólo dos países latinoamericanos cuentan con democracias completas: Costa Rica y Uruguay. De esta forma, la gran mayoría de los países de la región son democracias imperfectas. En este grupo se encuentran: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Por su parte, dos países cuentan con regímenes híbridos: Ecuador y Venezuela.

Finalmente, al comparar el promedio de naciones, por región, en todo el mundo, se observa que América Latina ocupa el tercer puesto del Índice de Democracia, por debajo de América del Norte y de Europa Occidental, pero notablemente arriba del Caribe, Europa del Este, Asia y Medio Oriente, lo que confirma nuestra premisa de arranque: nos enfrentamos a un balance mixto, múltiple y, a menudo, contradictorio.

Cuadro A.2.2
Índice democrático, 2008

<i>Región</i>	<i>Promedio Índice Democracia</i>	<i>Número de países</i>	<i>Democracias Completas</i>	<i>Democracias imperfectas</i>	<i>Regímenes híbridos</i>	<i>Regímenes autoritarios</i>
América del Norte	8,64	2	2	0	0	0
Europa Occidental	8,61	21	18	2	1	0
América Latina ¹	6,64	18	2	14	2	0
El Caribe ²	5,81	6	0	4	1	1
Europa del Este	5,68	28	2	14	6	6
Asia y Australasia	5,58	28	4	10	8	6
África subsahariana	4,28	44	1	6	15	22
Medio Oriente y África del Norte	3,54	20	0	1	3	16
Total	5,55	167	30	50	36	51

Fuente: Elaboración propia con base en: "Economist Intelligence Unit Democracy Index 2008", en: <http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>

¹ Comprende: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

² Comprende: Cuba, Guyana, Haití, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago.

Los datos arriba analizados, así como la información suministrada por Latinobarómetro y otras fuentes (Informe de Desarrollo Humano del PNUD, Índices de gobernabilidad del Banco Mundial) evidencian que Chile, Costa Rica y Uruguay son las tres democracias más consolidadas de América Latina.

A simple vista existe una relación entre los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial y los niveles de institucionalización del sistema de partidos políticos, así como con ciertas

variables de Latinobarómetro (apoyo y satisfacción con la democracia, importancia de votar, confianza en el gobierno, opinión de que la democracia es el mejor sistema). Estos tres países son los que obtienen simultáneamente los mejores resultados en la clasificación de Freedom House y en el índice anual de Desarrollo Democrático de la Fundación Konrad Adenauer y el portal polilat.com. Ocupan, por su parte, los niveles más bajos de corrupción en la escala de Transparencia Internacional. Cabe señalar que estos países ya eran democráticos e institucionalmente fuertes antes del periodo dictatorial y autoritario de los años 70 y 80 (excepto Costa Rica, que supo ponerse a salvo de la ola autoritaria que recorrió América Latina).

Este tipo de taxonomías, si bien carecen de origen académico, corresponden a una tradición que no es ajena a la ciencia política.³⁵

Los grados de desarrollo de la democracia fueron examinados por Norberto Bobbio en su estudio *El Futuro de la Democracia* (1985), demostrando que ni aun en los contextos institucionales más estables o consolidados las reglas básicas del proceso democrático están plenamente aseguradas o garantizadas.³⁶

En esta perspectiva, la idea de la democracia “completa” es más que optimista. En el mismo sentido, un enfoque más próximo a las taxonomías derivadas de los índices que hoy se producen (por cierto, tanto para jerarquizar la democracia como el desarrollo) es el de Arendt Lijphardt. En *Patterns of Democracy* (1999)³⁷ pone en duda, sobre la base de indicadores integrales de desarrollo, la pretendida superioridad de las formas mayoritarias de la democracia (tipo Estados Unidos o Gran Bretaña) respecto de las formas consensuales más eficientes en su opinión en la provisión de bienestar.

A.2.d. Avance sostenido en materia de democracia electoral

Desde el inicio de la Tercera Ola se han desarrollado en la región más de 120 procesos electorales presidenciales. Según los informes de las principales misiones de observación electoral (OEA, ONU, UE), la gran mayoría de éstos se ha efectuado sin irregularidades significativas que hayan incidido de manera determinante en los resultados finales. De manera gradual, durante las últimas décadas se han venido estableciendo y consolidando mecanismos que garantizan mayor transparencia y participación de los diferentes actores políticos con aspiraciones presidenciales y la elección de los gobernantes.

Si se entiende que los procesos de transición hacia la democracia se definen por la existencia de un marco normativo —que delimita reglas de juego claras y transparentes de un régimen democrático en el cual se dan elecciones libres, justas y periódicas de los gobernantes, y que además se cuenta con una institucionalidad que da soporte a estos procesos—, puede

³⁵ Sobre la calidad de la democracia en América Latina véase: D. H. Levine y J. E. Molina, *The Quality of Democracy in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (CO), 2011, pp. 1-37; D. Altman y A. Pérez-Liñán, “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries”, *Democratization*, vol. 9, núm. 2 (Routledge, Londres, 2002), pp. 85-100; L. Morlino, “Good and Bad Democracies. How to Conduct Research into the Quality of Democracy”, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 20, núm. 1 (Routledge, Londres, 2004), pp. 5-27; G. L. Munck y J. Verkuilen, “Conceptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices”, *Comparative Political Studies*, vol. 35, núm. 1 (Sage Publications, Londres), febrero de 2002, pp. 5-34.

³⁶ N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985.

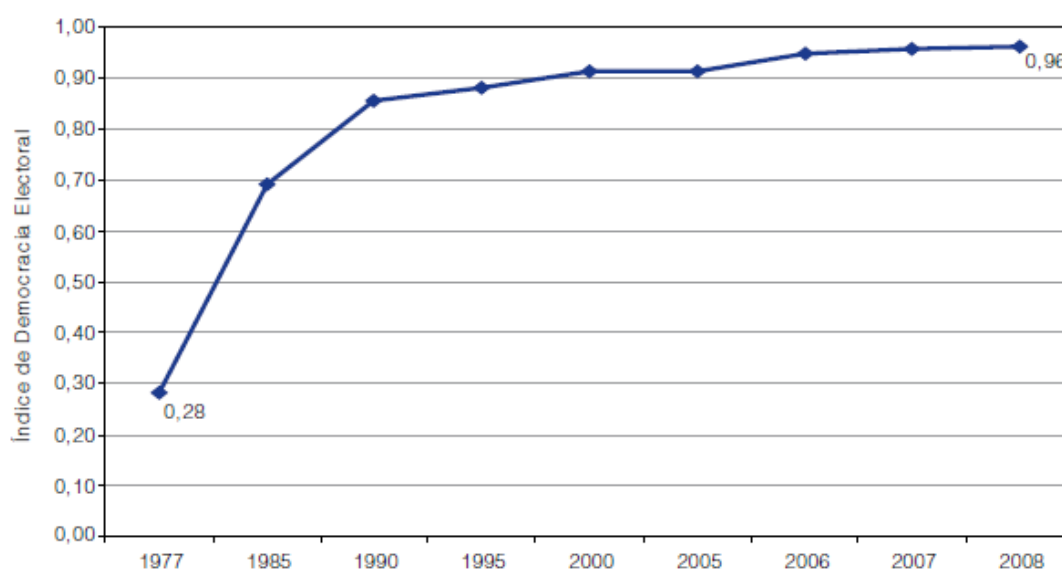
³⁷ A. Lijphardt, *Patterns of Democracy*, Yale University Press, New Haven (CT), 1999, pp. 275-300.

afirmarse que la mayoría de los países de la región obtienen una nota media o alta en el cumplimiento de estos requisitos.

Como ya se señaló, a inicios de los 70 sólo en Costa Rica, Colombia y Venezuela existían regímenes democráticos que se correspondían con los citados estándares. En la actualidad, puede afirmarse que en América Latina las elecciones y, consecuentemente, la democracia electoral se han afianzado como el único medio legítimo de acceso a los cargos públicos.³⁸

Según el Índice de Democracia Electoral (que mide cuatro indicadores básicos: sufragio, elecciones limpias, elecciones libres y cargos públicos electos), durante el periodo comprendido entre 1977 y 2008 se han venido registrando avances importantes en la región.³⁹ El IDE señala que “el promedio (cuyo valor varía entre 0 y 1) para América Latina sube rápidamente de 0,28 en 1977 a 0,69 en 1985, y a 0,86 en 1990, mejorando de ahí en adelante para terminar el 2002 con 0,93”. Asimismo, para 2008 se presenta un índice de 0,96, lo cual pone de manifiesto el notable avance registrado en los procedimientos electorales.⁴⁰

Gráfico A.2.1
Índice de democracia electoral en América Latina
(1977-2008)



Fuente: OEA y PNUD, 2010.⁴¹

En efecto, el Informe señala que la democracia ha avanzado en sus procedimientos electorales de manera notable, alcanzando en 2008 su nivel más alto desde 1977 (0,96 contra 0,28). Es conveniente señalar que este indicador sólo recoge los elementos básicos para la definición de

³⁸ *Nuestra Democracia*, PNUD-OEA-FCE, México, 2010, p. 62. Por su parte, D. Nohlen se pronuncia a favor del concepto de democracia electoral al señalar: “Es equivocado percibir a la democracia electoral como democracia diminutiva. Lo electoral es condición imprescindible para que la democracia en sus dimensiones axiológicas (libertades) y poliárquicas (estructuras procedimientos) se mantenga y progrese”. D. Nohlen, *Sobre democracia electoral. La importancia de lo electoral en el desarrollo político de América Latina*, 2011, p. 4, en: www.trife.gob.mx/ccje/Archivos/ponencias/ConferenciaDieterNohlen%5B1%5D.pdf

³⁹ El Índice de Democracia Electoral (IDE) fue elaborado por el PNUD en 2004 y luego actualizado para el informe *Nuestra democracia*, op. cit., p. 64.

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ Íbidem, p. 65.

una democracia electoral, por lo que muchas de las diversas distorsiones que suelen afectar el proceso electoral no aparecen reflejadas en el mismo. En cualquier caso, la región ha dejado atrás la larga noche del autoritarismo militar, donde unos pocos se apropiaron del derecho de interpretar y decidir por el destino de todos. Hoy en día, casi la totalidad de los países de América Latina son “democracias electorales”.⁴²

Sin embargo, los resultados cerrados en algunas elecciones erosionaron parte de la credibilidad ganada y, en algunos países, se presentaron crisis políticas electorales: Costa Rica, Honduras, México y Perú. Los conflictos postelectorales, si bien de desigual intensidad, se caracterizaron por denuncias e impugnaciones ante la autoridad electoral y la opinión pública, así como por los cuestionamientos sobre la aptitud de los organismos electorales. Pese a ello, los resultados terminaron por aceptarse en todos los casos (salvo en México) por la totalidad de los contendientes.

No obstante el significativo avance registrado, un importante porcentaje de la ciudadanía latinoamericana sigue siendo escéptico frente a la limpieza (ausencia de fraude) de las elecciones en la región, así como en lo que se refiere al valor del voto como instrumento de cambio. En el Informe de Latinobarómetro se ha examinado ampliamente la confianza de los ciudadanos en los procesos electorales, a partir de la valoración de si se trata de procesos limpios o fraudulentos.

Es interesante constatar la persistencia de la desconfianza luego de 30 años de transición democrática, esto es, luego de más de 200 elecciones y teniendo en cuenta que sólo en unos pocos casos se ha estado en presencia de fuertes irregularidades o denuncias graves de fraudes electorales.

Los casos más resonantes en materia de irregularidades han sido los dos ocurridos en México: en 1988, cuando Carlos Salinas de Gortari accedió a la presidencia tras una votación accidentada en la cual el sistema informático de conteo de votos se “cayó”; y luego, en 2006, la denuncia de fraude que el entonces candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador, realizó sobre los resultados que dieron la victoria al PAN y que consagró al actual presidente Felipe Calderón.

Sin embargo, México no fue el único que debió lidiar con denuncias de irregularidades. La historia acumula tres casos de fraude comprobados: Noriega en Panamá, elecciones de 1989; Balaguer, en República Dominicana, elecciones de 1994, y Fujimori en Perú, elecciones de 2000. Y esto, sin perjuicio de los problemas registrados en las elecciones de El Salvador y Nicaragua, durante la década de 1990, y en años recientes en Nicaragua y Venezuela.

El Informe Latinobarómetro de 2006 midió la percepción sobre la limpieza del proceso electoral; la apreciación de si hay o no cohecho; la percepción sobre la eficacia del voto y, finalmente, la autodeclaración de haber votado en la última elección presidencial.

En efecto, existe una impresión bastante alta y generalizada de que las elecciones en el subcontinente no son lo suficientemente limpias. Solamente en cinco de los 18 países, más de 50% de la población entrevistada cree segura la limpieza de sus elecciones (Uruguay 83%, Chile 69%, Venezuela 56%, Costa Rica 55% y Panamá 55%). En contraste, el promedio global

⁴² Ídem.

latinoamericano que sustenta la misma opinión (limpieza en sus elecciones) es muy bajo: tan sólo de 41%, mientras 49% cree que son fraudulentas.

Entre 1996 y 2009 la proporción que considera que las elecciones son limpias se ha mantenido relativamente constante, alrededor de 44%; mientras que la proporción que valora los procesos electorales como fraudulentos se ha reducido considerablemente, de 56,1 a 45,1 por ciento.

Paradójicamente, según datos de ese estudio de opinión, en 16 de los 18 países de la región, más de 50% cree en la eficacia del voto para cambiar las cosas. Los dos países con porcentaje inferior a 50% son Perú (47%) y Paraguay (39%). De hecho, entre 1996 y 2005, según datos de Latinobarómetro, la confianza en la utilidad del voto aumentó significativamente. El porcentaje de acuerdo con la frase **“Como uno vote puede hacer cambiar las cosas en el futuro”** pasó de 56,6% en 1996 a 61,7% en 2005.

De modo que el panorama regional revela, por un lado, una importante desconfianza sobre el mecanismo electoral, fundamento de la democracia; por el otro, un creciente apoyo a la capacidad efectiva del procedimiento electoral como instrumento de transformación social. Este último es un argumento clave a favor de una transformación de la cultura política en una región históricamente acostumbrada al cambio político violento.

A.2.e. Participación electoral

Los datos oficiales (provenientes de los organismos electorales de América Latina)⁴³ evidencian que durante los últimos años se ha producido una disminución de la participación electoral de los ciudadanos. Y si bien es cierto que, apoyados en esos mismos datos, no podría hablarse de una “crisis generalizada de la participación electoral”, debe reconocerse el hecho de que algunos países presentan preocupantes niveles de abstención, sobre todo Guatemala, El Salvador y, particularmente, Colombia.

Por su lado, existen otros países que han experimentado una importante disminución en la participación electoral de los últimos años medida sobre la base de los ciudadanos inscritos en el registro electoral (Venezuela⁴⁴ y Costa Rica por ejemplo y, en menor medida, Argentina). Uruguay sigue siendo el país con la tasa de participación más alta, alrededor de 90%, lo mismo que Chile, con la particularidad de que en este caso la inscripción en el registro electoral, es a la fecha, voluntaria.⁴⁵

Un análisis de los datos muestra que el promedio ponderado de participación electoral en la región es de 71,4% (población registrada) durante el periodo 1978-2008 para las elecciones presidenciales, y 68,9% (población registrada) para las legislativas. En promedio (de los 18 países analizados) 61% de la población en edad de votar lo ha hecho en las elecciones

⁴³ IDEA International. Véase la base de datos sobre la participación electoral (Voter TurnOut), en: www.idea.int

⁴⁴ El caso de Venezuela es interesante, ya que la participación electoral bajó de un nivel superior a 80% (entre 1958 y 1988), a menos de 60%, entre 1998 y 2000, pero luego ha vuelto a subir a niveles cercanos a 75% en las elecciones presidenciales de 2006 y en el referéndum de 2009, pero sin llegar aún a los niveles más altos del periodo entre 1958 y 1988.

⁴⁵ M. Mateo Díaz y J. M. Payne, “Trends in electoral participation”, en *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, IDB-IDEA-David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University, Washington, D.C., 2007, pp., 266-267.

nacionales celebradas durante el periodo 1990-2004.⁴⁶ Un análisis comparado de la participación electoral a escala mundial evidencia que, con la única excepción de Europa Occidental (que tiene las tasas más altas a nivel global), los niveles de participación electoral de América Latina son similares, o incluso más altos, que el de otras regiones del planeta.⁴⁷

En cuanto a la relación descontento ciudadano-participación electoral, cabe destacar, como bien señalan Mateo y Pyne,⁴⁸ que no existe una traslación automática del descontento y la desconfianza ciudadana con los partidos y las dirigencias políticas —que reiteradamente revelan las encuestas— a conductas electorales abstencionistas. El fenómeno de desafección puede ocurrir o no, pero depende también de otros factores, entre ellos, de las circunstancias políticas de cada país, de la legislación electoral, de la cultura política y de los distintos grados de apertura de los sistemas electorales para generar nuevos canales de participación. En este sentido cabe señalar que, aunque los datos de Latinobarómetro indican un aumento del descontento con el funcionamiento de la democracia y la confianza en las instituciones, sin embargo, la participación electoral no ha caído drásticamente en la mayoría de los países de la región.

Tampoco es posible afirmar que, en términos generales, el descontento social con los problemas socioeconómicos de la región y las políticas de reestructuración y reforma del Estado puestas en marcha en algunos países hayan originado por sí solos una conducta abstencionista. De hecho, ante situaciones semejantes, los comportamientos registrados en los diferentes países han sido diversos. Por eso debe tenerse en cuenta que la herencia institucional juega también un papel significativo, y que un grado determinado de abstencionismo e incluso ciertos incrementos en la participación electoral pueden resultar irrelevantes en unos casos y ser especialmente graves y significativos en otros, atendiendo a la tradición institucional y al valor cultural del voto.

La obligatoriedad legal para votar, en especial en aquellos países que establecen sanciones y donde se aplican, pareciera ser una de las variables institucionales de mayor influencia sobre los niveles de participación.⁴⁹ No obstante, hay que hacer la observación de que la influencia de este factor no debe exagerarse, ya que a pesar de las regulaciones establecidas, aproximadamente 25% de los electores registrados no acudieron a votar en países como Bolivia, Ecuador y Perú durante el periodo que cubre esta investigación. De la misma forma, la concurrencia o simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas se revela también como una variable institucional explicativa de la participación electoral. Respecto de este último punto es posible afirmar que las elecciones parlamentarias concurrentes suelen generar mayor participación electoral que cuando se celebran en fechas separadas.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 249.

⁴⁷ IDEA International, *op. cit.*

⁴⁸ M. Mateo Díaz y J. Mark Payne, *op. cit.*, pp. 244-248.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 252.

A.2.f. Avances dispares en materia de ciudadanía integral

La ciudadanía, entendida desde una perspectiva integral (T. H. Marshall),⁵⁰ es decir política, civil y social, presenta grados de desarrollo muy dispares. En materia de ciudadanía política es donde se han logrado los avances más importantes a la fecha, como se ha visto en el recuento anterior y, en buena medida, gracias al fortalecimiento de la democracia. En materia de ciudadanía civil se registran asimismo avances significativos sin perjuicio de los retos que aún quedan por superar.

En el ámbito del fortalecimiento de la ciudadanía civil cabe destacar la disminución de las violaciones a los derechos humanos y el fin de la política de terrorismo de Estado que caracterizó los años de las dictaduras y los autoritarismos. El surgimiento de nuevas instituciones, especializadas y autónomas, diseñadas para velar en favor de determinados derechos, como por ejemplo la acción de tutela instaurada en Colombia, que tiene por objeto la protección inmediata de los derechos fundamentales ante acciones u omisiones de las autoridades que los vulneran o amenazan; o el Instituto de Acceso a la Información de México, garante de la entrega de los documentos oficiales del gobierno federal; la consolidación de las oficinas de Ombudsman y el fortalecimiento de las jurisdicciones constitucionales son avances notables en este sentido. Se registran, asimismo, progresos importantes en materia de legislación, lo cual contrasta, sin embargo, con la escasa capacidad de los Estados para garantizar estos derechos en la práctica. En relación con los sistemas de administración de justicia, la región observa una carencia de recursos económicos y humanos que la vuelven frágil e ineficaz. Por otro lado, el Poder Ejecutivo mantiene una interferencia importante en la Corte Suprema de varios países, si bien ha habido logros destacables en las reformas constitucionales para fortalecer la independencia y profesionalización de los poderes judiciales. Otro tema preocupante es el de la población carcelaria, pues los derechos de los reos son escasamente respetados, al punto que casi la mitad de los presos en la región no han recibido ni proceso ni condena.⁵¹

Pero es en materia de ciudadanía social, entendida como el derecho a una vida digna, en que las tendencias son realmente preocupantes, constituyéndose en el principal desafío de las sociedades latinoamericanas. Al decir del Informe del PNUD y de la OEA:

la región tiene los recursos materiales, humanos y políticos para no sufrir la mayor concentración de ingresos del mundo. Por los mismos motivos, 180 millones de pobres y 71 millones de personas que padecen hambre representan una situación que no se compadece con el nivel de desarrollo y riqueza de la región. Hay recursos para modificar las condiciones de vida de casi 200 millones de latinoamericanos. Otra ciudadanía social es realizable y exigible.⁵²

⁵⁰ T. H. Marshall, "Citizenship and Social Class", en T. H. Marshall (comp.), *Class, Citizenship and Social Development*, Doubleday, Garden City (NY), 1965.

⁵¹ Para más información sobre las condiciones en las cárceles en América Latina y los derechos de los presos, véase: "¿Sin salida? Las cárceles en América Latina", *Nueva Sociedad*, núm. 208, marzo-abril 2007; *A Human Rights Approach to Prison Management*, International Centre for Prison Studies, King's College, Londres, 2010.

⁵² OEA-PNUD. *op. cit.*, p. 44.

A.2.g. Los déficits socioeconómicos

La búsqueda en nuestra región de un desarrollo más acelerado, perdurable y equitativo, ha ido transcurriendo por sucesivos paradigmas. Las luces y sombras del desarrollo latinoamericano durante el siglo XX no remiten tanto a ciclos de crecimiento como a su calidad en términos de perdurabilidad, cohesión social interna, renovación periódica de las bases del crecimiento y competitividad internacional. En efecto, América Latina creció mucho durante el siglo pasado y su progreso social no es despreciable, sin embargo, continúa presentando déficits sociales abrumadores y la posición de la región dentro de la economía mundial continúa dejando mucho que desear.⁵³

En efecto, después de dos décadas de reformas neoliberales, inspiradas en el Consenso de Washington, y sin perjuicio de reconocer sus aspectos positivos, lo cierto es que los hechos se han encargado de dejar en claro sus límites irrecusables.⁵⁴ Por ello, y de un tiempo a esta parte, el debate viene poniendo énfasis en la necesidad de una segunda generación de reformas, haciendo hincapié en la dimensión institucional y en una revalorización de la política. Así, unido al creciente reconocimiento del valor intrínseco de la democracia en cuanto a la libertad y los derechos humanos, existe ahora una aceptación creciente de las contribuciones positivas de la democracia para el desarrollo.⁵⁵

Como se apuntaba más arriba, importa advertir que cualquier análisis sobre la región debe considerar su heterogeneidad estructural, pues ésta se mueve, al menos, en consonancia con tres ritmos diferentes: el económico, el político y el social.⁵⁶ Como bien señala el Informe *Nuestra Democracia*: “Los problemas son similares —debilidad estatal, crisis de representación, desigualdades de riqueza y poder, pobreza y, en algunas ocasiones, riesgos de cesarismo— pero, probablemente más que antes, estos desafíos homogéneos requieren soluciones políticas propias, únicas en su género”.⁵⁷ En lo económico, algunas naciones (y regiones dentro de los países) se han transformado en motores de liberalización, dinamismo económico y mejoramiento de las condiciones de vida de su población. Al respecto, los ejes/polos de desarrollo —como Buenos Aires, Santa Cruz de la Sierra, Santiago, São Paulo, el norte de México y la región central de Costa Rica— son algunos ejemplos de esta dinámica. Por el contrario, en otras zonas (entre ellas algunos países de la Región Andina, el norte de América Central y parte del Caribe), se observan bajos niveles de crecimiento, estancamiento de las condiciones sociales y altos niveles de violencia e inseguridad ciudadana. Por último, un tercer grupo de países presenta características similares a los denominados “Estados fallidos”, o crisis político-sociales endémicas con escasas posibilidades de solución, donde Haití es el ejemplo más claro, aunque no el único.

⁵³ E. Jarquín y K. Echebarría, *op. cit.*, pp. 1-18. — R. Thorp, *Progreso, pobreza y desarrollo. Una historia económica de América Latina en el Siglo XX*, BID, Washington, D.C., 1998. — Una historia económica de esa larga búsqueda a lo largo del siglo XX se la debemos al desaparecido Fernando Fajnzylber, *Industrialización e internacionalización en América Latina*, FCE, México, 1980. — Más recientemente, véase una brillante síntesis de los problemas económicos de nuestros países en W. Easterly, *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, MIT Press, Cambridge (MA), 2002.

⁵⁴ E. A. Lora y U. G. Panizza, “Structural Reforms in Latin America Under Scrutiny”, documento preparado para el seminario Reforming Reforms, IADB-IAIC, Fortaleza (Brasil), 11 de marzo de 2002, en: <http://www.iadb.org/res>

⁵⁵ Para esclarecer las relaciones complejas entre desarrollo y democracia, véase: José María Maravall, *Los resultados de la democracia*, Alianza Editorial, 1995; D. Rodrik, *op. cit.*; A. Kumar, *Development as Freedom*, Knopf, Nueva York, 1999; Moisés Naím, *Latin America's Journey to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy*, ICS Press, San Francisco, 1995.

⁵⁶ D. Zovatto, “Agendas regionales en escenarios de conflicto en América Latina a inicios del siglo XXI”, conferencia inaugural del Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Córdoba (Argentina), 15 de noviembre de 2005.

⁵⁷ OEA-PNUD, *op. cit.*, p. 41.

A la vista de lo acontecido en el último bienio, puede decirse que las democracias latinoamericanas salieron, como también las economías, relativamente bien libradas de la crisis económica internacional. La razón es que los problemas anteceden las crisis y por supuesto las sobreviven. Más aún, la crisis tuvo un impacto menor porque sus efectos fueron sobre todo transmitidos a través de los canales formales de la economía, y los de la región latinoamericana siguen siendo muy informales.

El crecimiento económico durante estos últimos 30 años ha sido irregular y volátil. En términos agregados, América Latina atravesó durante el quinquenio 2003-2008 por su mejor momento económico de las últimas tres décadas. Para 2008, con el inicio de la crisis mundial, la región finalizó el año con un crecimiento agregado de 4,1%, y durante 2009 se hicieron evidentes los mayores impactos. En efecto, para 2009 la tasa de variación del crecimiento fue de -1,8%, sin duda el año más difícil para la región durante la última década. Sin embargo, de acuerdo con datos de la CEPAL, América Latina está logrando una pronta y sostenida recuperación que permite proyectar un crecimiento positivo para 2010 en el rango de 5,5 por ciento.⁵⁸

Durante la Tercera Ola se han visto progresos, si bien limitados, en la calidad de vida de la población. De acuerdo con datos presentados por la CEPAL, la situación de pobreza en la región ha mantenido su tendencia a la disminución relativa desde 1980. Entonces, 4 de cada 10 latinoamericanos se encontraban por debajo de la línea de pobreza. Esa proporción creció hasta 4,8 en 1990. Luego, en 2002, estimulados por la crisis en el Cono Sur, los niveles de pobreza volvieron a los puntos más altos desde 1990 (4,4 de cada 10 personas).

Desde entonces, sin embargo, se han producido notables mejorías. Entre 2002 y 2006 se logró disminuir hasta 7,7 puntos porcentuales, pero en los últimos años, a pesar de que no se ha revertido esta tendencia, se observa una marcada desaceleración en el ritmo, ya que entre 2007 y 2008 la disminución registra únicamente 1%. En términos absolutos para 2008, cerca de 180 millones de personas (32% de la población total) en América Latina viven en condiciones de pobreza, de las cuales 72 millones (13%) se encuentran en situación de indigencia. En una suerte de montaña rusa social, entre el pico de 2002 y 2010, 41 millones de personas lograron saltar la barda de la línea de pobreza; pero si comparamos con los niveles de 1980, en 2010 había un exceso de 44 millones de personas.⁵⁹ Con todo, y aunque estos datos pueden interpretarse de manera optimista, lo cierto es que los gobiernos siguen enfrentando el gran reto de cumplir las promesas de campaña con que llegaron al poder, y también generar políticas integrales que permitan un crecimiento económico con equidad.

Como correctamente ponen de manifiesto dos informes de la CEPAL⁶⁰ y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo⁶¹ (PNUD), América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. Según el PNUD (2010), 10 de los 15 países más desiguales del mundo se

⁵⁸ CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, 2009, en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/38062/2009-898-BPE_2009-WEB.pdf

⁵⁹ *Ibidem*, *Panorama social de América Latina y el Caribe*, 2010, en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/41799/PSE-panoramasocial2010.pdf>

⁶⁰ *Ibidem*, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, 2010 en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf. Aquí, la CEPAL señala que los países de América Latina y el Caribe deben recuperar el papel del Estado como promotor de la igualdad y transformar sus estructuras industriales y tecnológicas a fin de cerrar las profundas brechas sociales que persisten en la región.

⁶¹ PNUD, *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe. Actuar sobre el futuro, romper la transmisión inter generacional de la desigualdad*, 2010, en: <http://hdr.undp.org/es/informes/regional/destacado/RHDR-2010-RBLAC.pdf>

encuentran en nuestra región, al tiempo que "el coeficiente de Gini del ingreso en la región es 65% más elevado que el de los países de ingreso alto, 36% más alto que el de los países del este asiático y 18% más alto que el del África subsahariana".⁶² Y, lo que es peor, la persistencia de la desigualdad, acompañada de una baja movilidad social, llevó a la región a caer en una "trampa de desigualdad", en virtud de la cual ésta se transmite entre generaciones.

Por otro lado, la desigualdad sigue siendo la más alta del mundo con su correlativa concentración de poder político.⁶³ La relación entre pobreza, crecimiento económico y desigualdad no es clara hasta el primer decenio de este siglo. En los 90, pese al aumento en los niveles de pobreza en algunos países (como Colombia, Chile, Guatemala, Honduras, México y Uruguay), el coeficiente de Gini disminuyó entre 1990 y 2002, aunque en la mayoría aumentó.⁶⁴

En consonancia con la disminución relativa de los niveles de pobreza, como se observa en el gráfico A.2.2, para 2009 la CEPAL documentó que entre 2002 y 2008 la desigualdad sólo aumentó en tres países de la región.

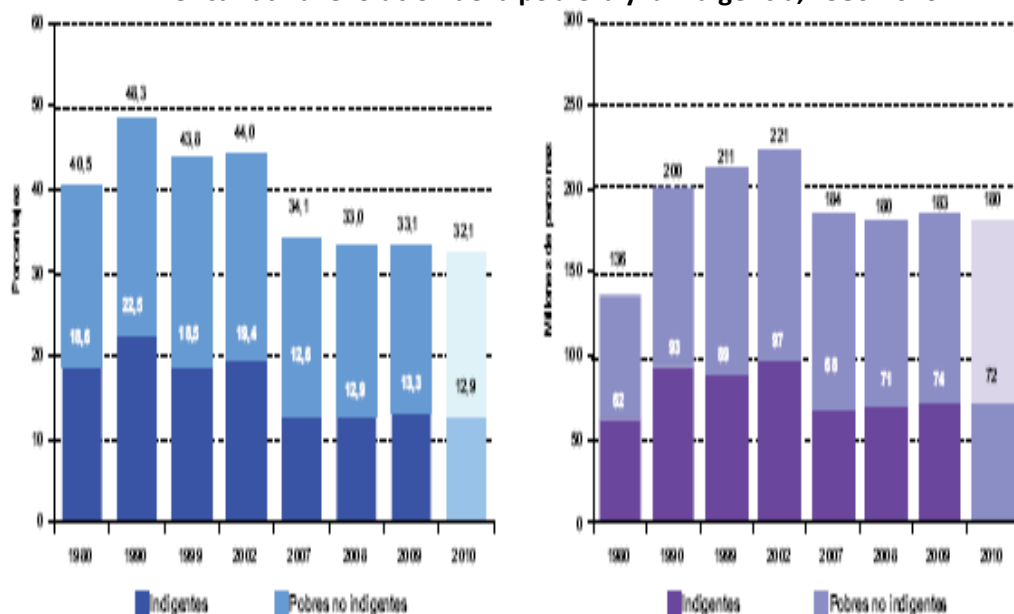
⁶² *Ibíd.*, p. 37

⁶³ OEA-PNUD, *op. cit.*, p. 94.

⁶⁴ F. Calderón, "Panorama electoral de América Latina: ¿qué reemplaza al modelo neoliberal?", *Nueva Sociedad*, Edición especial, Buenos Aires, 2006, en: www.nuso.org/docesp/calderon_final.pdf.

Gráfico A.2.2

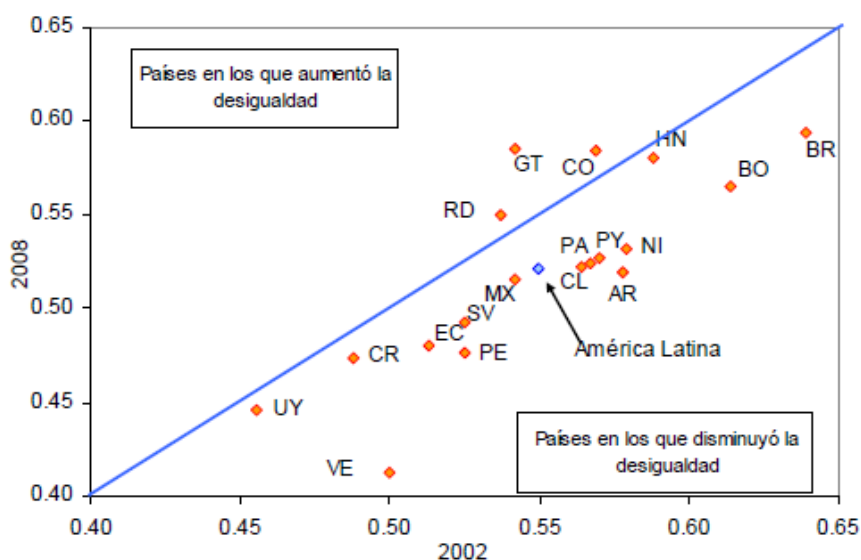
América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia, 1980-2010



Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina 2010.

Gráfico A.2.3

Índice de Gini, alrededor de 2002 y 2008



Fuente: CEPAL, 2009.

Al realizar un análisis por subregiones, “la desigualdad muestra una disminución constante en América Central, mientras en el Cono Sur y la Región Andina se incrementó durante los años 90, y apenas hacia la mitad de la década siguiente registró una disminución importante. Sin

embargo, los niveles de desigualdad en los países de la región aún son muy altos: Bolivia, Brasil y Haití, por ejemplo, reportan un índice de Gini superior a 5,5”.⁶⁵ El Informe señala que “la desigualdad no sólo es alta sino también muy persistente, a pesar de que recientemente se produjeron avances muy importantes en logros sociales, los cuales se reflejan en la evolución del índice de desarrollo humano (IDH)”.⁶⁶

Pero en la medida en que la democracia se ha consolidado en el subcontinente, una gran parte de los gobiernos, sin importar su línea ideológica, han emprendido eficaces políticas sociales que se convirtieron en un factor determinante para contener y reducir la pobreza aun en el escenario de crecimiento económico mediocre. Según cifras de la CEPAL, de continuar con su ritmo de reducción de la pobreza y lo enlaza con un desempeño económico superior a 5%, América Latina será capaz de cumplir los Objetivos del Milenio de la ONU, que prevén una reducción de la pobreza a la mitad, en 2015. Este dato esperanzador se ha visto amenazado por la reciente crisis financiera-económica y por el impacto del incremento de los precios en los alimentos entre la población más pobre. Por todo ello, las democracias de América Latina y los avances sociales que se han registrado se ven perturbadas por fenómenos originados muy lejos, provenientes de la globalización y que se suman a los desafíos internos.

Esta concatenación entre economía, instituciones y moral social ha sido muy bien analizada por Benjamín Friedman, quien señala:

Nuestras convenciones y creencias acerca del crecimiento económico no reflejan la amplitud de lo que el crecimiento o su ausencia significan para una sociedad. [...] El crecimiento es valioso no sólo por nuestra mejora material sino también por la manera en que afecta nuestras actitudes sociales y nuestras instituciones políticas, en otras palabras, por lo que afecta al carácter moral de nuestras sociedades.⁶⁷

Las conclusiones fundamentales de Friedman, apunta Ricardo Becerra, son fácilmente trasladables a nuestros países:

Las personas que fracasan, que viven permanentemente en el límite de la subsistencia comparan el bienestar del vecino con su propia mala situación y se larva así una atmósfera corrosiva proclive a la anomia, la delincuencia, la falta de respeto a las reglas de convivencia [...] En una sociedad estancada, las comparaciones interpersonales del éxito se constituyen en un factor que determina las conductas; contrastan la experiencia de generaciones pasadas por un lado, y comparan la experiencia de los que viven a su alrededor y el resultado es moralmente destructivo y venenoso; a diferencia de España o de Chile cuyas inauguraciones democráticas compartieron un periodo de crecimiento, en México y en toda América Latina, la

⁶⁵ PNUD, *op. cit.*, 2010, p. 37.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 25.

⁶⁷ B. Friedman, *The Moral Consequences of Economic Growth*, Random House, Nueva York, 2005, p.15.

democratización estuvo contaminada (y lo sigue estando) por la moral del estancamiento económico y social.⁶⁸

A.2.h. Apoyo a la democracia estable y representación política en crisis

Dentro del actual contexto latinoamericano, caracterizado por la desigualdad, la pobreza (a pesar de los avances), la inseguridad y un reciente golpe de Estado (Honduras, 2009), cabe preguntarse si los regímenes democráticos están cumpliendo con el ejercicio del “buen gobierno”; si la ciudadanía considera que la democracia es una buena opción. La respuesta para la segunda interrogante —por positiva— puede sorprender a muchos.

En promedio, según Latinobarómetro, 61% de las personas latinoamericanas considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. Los países que encabezan la lista de preferencia a la democracia a cualquier otra forma de gobierno son Venezuela (84%), Uruguay (75%), Costa Rica (72%) y Bolivia (68%).⁶⁹

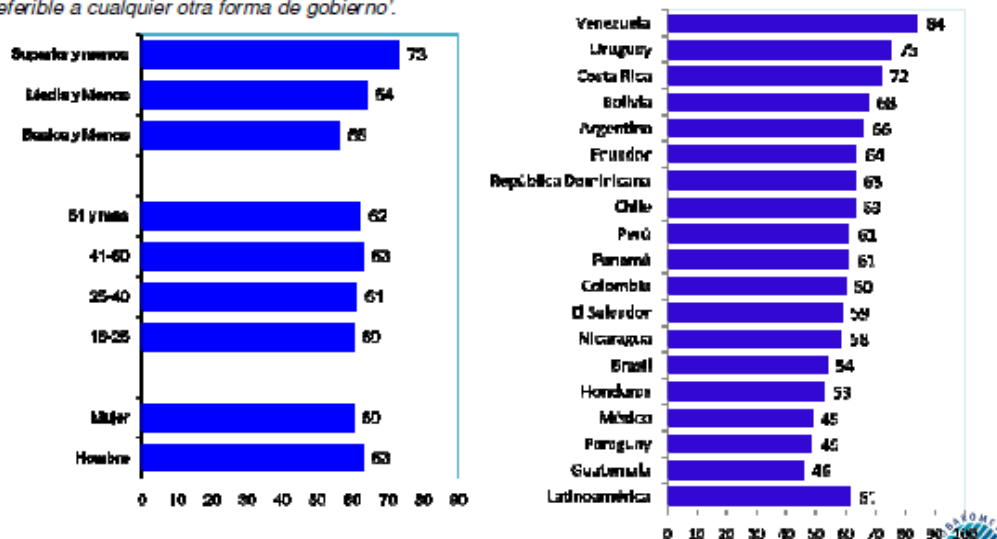
Gráfico A.2.4

Apoyo a la democracia, por país, 2010

APOYO A LA DEMOCRACIA

TOTAL AMÉRICA LATINA POR Educación, Edad y Sexo-Totales por País 2010

P. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático. *Aquí sólo 'La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno'.



Fuente: Latinobarómetro, 2010.

Por su parte, los datos de Latinobarómetro 2009 (LB 2009) evidencian que las actitudes hacia la democracia en América Latina son complejas y no están exentas de contradicciones. Costa

⁶⁸ R. Becerra, “La moral del estancamiento económico”, Nexos 356, México, 2007, pp. 17-22.

⁶⁹ Latinobarómetro 2010, en: http://www.infoamerica.org/primer/latinobarometro_2010.pdf

Rica, Uruguay y Venezuela son las democracias con mayor nivel de apoyo social en la región. México, Guatemala y Ecuador son los países con el perfil de mayor evocación autoritaria.

Con respecto al apoyo a la democracia, ésta se mantiene en una situación que podríamos calificar de “equilibrio de nivel medio”. En efecto, si bien el apoyo a la democracia no ha aumentado significativamente tampoco se ha desplomado. El apoyo a la democracia, medido por Latinobarómetro durante los últimos 15 años, evidencia un nivel de soporte estable entre 53 y 63%, si bien ha crecido de manera continua y sostenida durante los últimos cuatro años (2007, 2008, 2009 y 2010).

El mejor año fue 1997 (63%) y el peor 2001, cuando el apoyo a la democracia cayó al 48%, única vez que descendió por debajo de la mitad de la población. El apoyo o la evocación al autoritarismo se ha mantenido entre 15 y 20%. Lo que ha crecido es la indiferencia entre democracia y autoritarismo (de 14 a 22%) y los niveles de insatisfacción con la democracia, sobre todo con las principales instituciones de la democracia representativa, en especial con los parlamentos y los partidos políticos.⁷⁰

Los datos desagregados de LB 2009 muestran que los latinoamericanos creen que sus democracias benefician a unos pocos, no a las mayorías (sólo 33% cree que se gobierna para el bien de todo el pueblo). Sin embargo, no desean un retorno a las dictaduras, y eso es muy importante, pues 65% dice que bajo ninguna circunstancia aprobaría un gobierno militar. Contrario a las muy divulgadas advertencias de que la región corre el riesgo de un regreso a las dictaduras, más de la mitad de los latinoamericanos continúa apoyando la democracia pese a que son pocos los que consideran que está funcionando adecuadamente (los demócratas insatisfechos). Ciertamente, mientras 59% apoya a la democracia sólo 44% está satisfecho con su funcionamiento.⁷¹

Existen asimismo otras dos variables que no pueden soslayarse en el análisis de los procesos de democratización y gobernabilidad en América Latina: los partidos políticos y la representación política. En la región, la ciudadanía se manifiesta escéptica, desconfiada e insatisfecha con los partidos políticos; lo mismo sucede con los poderes legislativos que son los escenarios institucionales prioritarios donde cotidianamente se evalúa la actuación e interacción de las diversas fuerzas partidarias. Incluso en coyunturas de alta exposición pública, como son los periodos electorales, los partidos políticos mantienen bajos niveles de confianza, como se observa en los diversos informes de Latinobarómetro.

No obstante el déficit de confianza y credibilidad, la opinión de la ciudadanía es positiva con respecto a la necesidad de los partidos políticos y los Congresos para la existencia y operatividad de la democracia como forma de gobierno. Los partidos deben considerar esta percepción como una ventana de oportunidad para su remozamiento, evolución o mejoramiento.

⁷⁰ Véase los sucesivos informes de Latinobarómetro en: www.latinobarometro.org

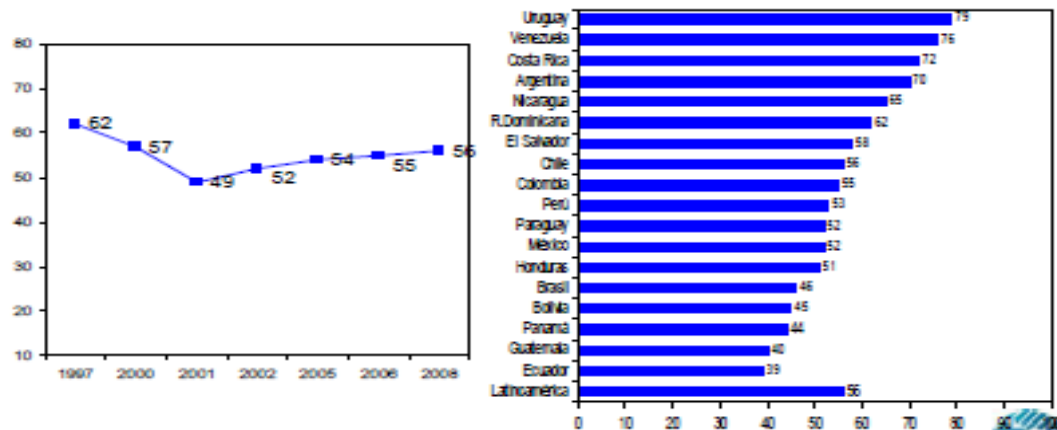
⁷¹ Latinobarómetro 2009, en: <http://e-lecciones.net/archivos/loultimo/LATINOBAROMETROLite%202009.pdf>

Gráfico A.2.5

Percepción hacia la democracia con o sin partidos políticos,
América Latina, 1997-2008

**NO PUEDE HABER DEMOCRACIA SIN PARTIDOS
POLÍTICOS. AMÉRICA LATINA 1997 – 2008 / TOTALES POR PAÍS 2008.**

P. Hay gente que dice que sin partidos políticos no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin partidos. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar? "Aquí solo "Sin partidos políticos no puede haber democracia"



Fuente: Latinobarómetro, 2008.

Sin embargo el malestar de los ciudadanos hacia los partidos políticos no se ha traducido en una alta abstención electoral. Las tasas de participación electoral, como ya vimos, se han mantenido relativamente estables en la mayoría de los países durante los últimos años, sin perjuicio de un leve declive en el promedio regional. Por otra parte, como bien advierte Alcántara, apenas cinco mandatarios del centenar de candidatos que han llegado a la presidencia durante las últimas tres décadas lo hicieron sin el apoyo de los partidos políticos.⁷²

En cuanto a la medición de la confianza hacia las instituciones, ésta “no ha cambiado sustantivamente en la región. Los grados de confianza hacia ellas tienen un orden que se mantiene notablemente estable a la luz de los grandes cambios en otros ámbitos que han sufrido esos países” (Latinobarómetro, 2009). El análisis sitúa a la Iglesia en el primer lugar de confianza de la ciudadanía (68%), seguida por los medios de comunicación (56-49%), y en los últimos lugares a los sindicatos (30%) y los partidos políticos (24%), cuya confianza ha venido en disminución a medida que pasan los años (Latinobarómetro, 2009).

⁷² Según Manuel Alcántara estos cinco mandatarios son: Alberto Fujimori (Perú, 1990); Hugo Chávez (Venezuela, 1999); Sixto Durán-Ballén (Ecuador, 1992); Lucio Gutiérrez (Ecuador, 2002) y Rafael Correa (Ecuador, 2006). – OEA-PNUD, *op. cit.*, p. 105.

Gráfico A.2.6

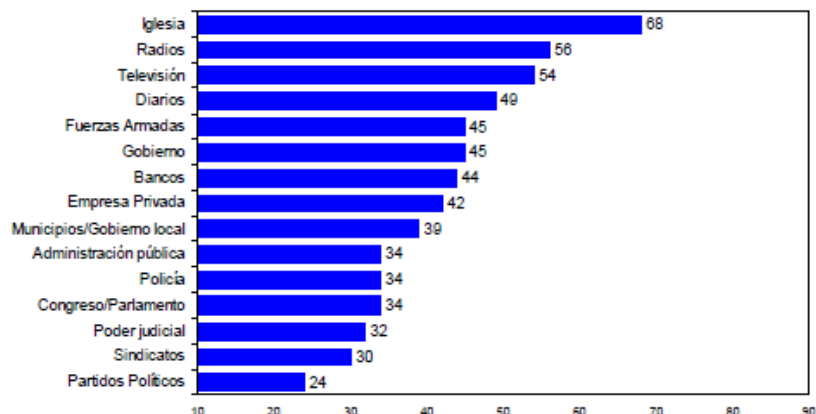
Confianza en las instituciones, América Latina, 2009

CONFIANZA EN . . .

TOTAL AMÉRICA LATINA 2009.

P. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista ¿cuánta confianza tiene usted en ellas? Mucha, Algo, Poco o Ninguna. *Aquí solo 'Mucha' más 'Algo'

P2. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos/instituciones o personas mencionadas en la lista. ¿Cuánta confianza tiene usted en ellas: Mucha, Algo, Poco o Ninguna confianza en...? *Aquí solo 'El Congreso Nacional/ Parlamento' **Aquí solo 'Mucha' más 'Algo'.



Fuente: Latinobarómetro, 2009.

El devenir heterogéneo e impredecible de los sistemas de partidos en la mayoría de los casos latinoamericanos representa todo un reto para el análisis comparado. Pero es un reto aún más desafiante para facilitar los procesos de gobernabilidad en nuestros países. Lograr sistemas de partidos más representativos y funcionales para la gobernabilidad, requiere además profundas transformaciones al interior de los propios partidos, de modo que sean más institucionalizados, democráticos y transparentes.

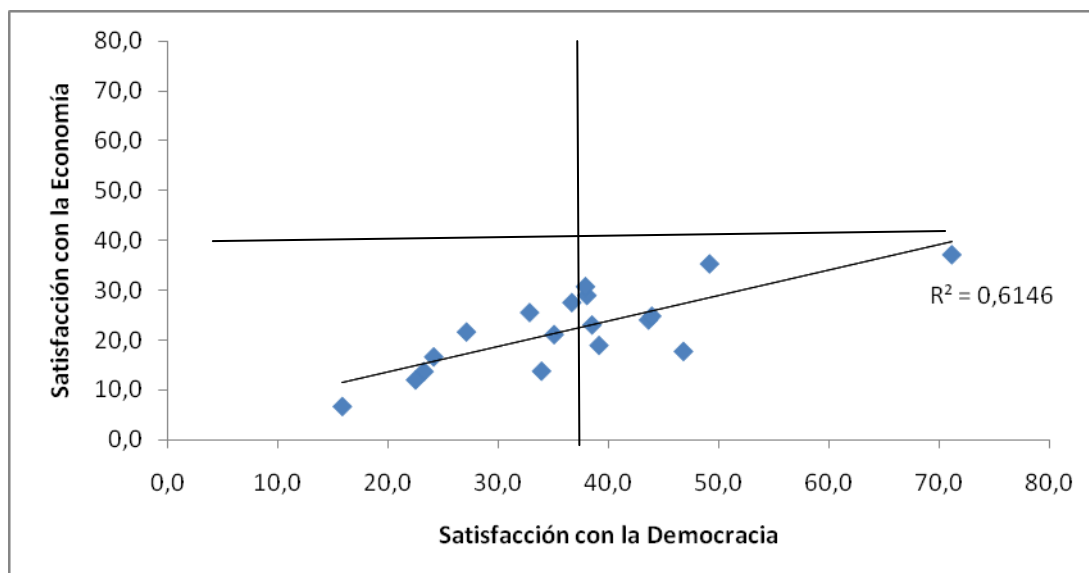
Además de sistemas de partidos poco confiables ante la ciudadanía, fragmentados y con manifestaciones de disfuncionalidad en parlamentos y gobiernos locales, la representación política en América Latina afronta también desafíos que provienen de su historia; ejemplos de ello son: la persistencia del clientelismo, el cacicazgo y, en general, la creciente hiperpersonalización de la política. Estos factores tienden a debilitar a los partidos, ya de por sí competidos —no siempre de manera leal— por otros grupos de presión e interés o, en el peor de los casos, por los llamados poderes fácticos.

A partir de los datos presentados por los informes Latinobarómetro 2008, 2009 y 2010, en relación con el apoyo a la democracia y la confianza en las distintas instituciones del sistema, se plantea la premisa de si la crisis de gobernabilidad y los altos niveles de pobreza, desigualdad e inseguridad repercuten en la crisis de legitimidad de la democracia y de sus principales instituciones. Los datos del gráfico A.2.7 indican una clara relación entre la satisfacción con la democracia y la satisfacción con la economía. La satisfacción con la

democracia tiende a ser mayor, pero en general aumenta conforme aumenta la satisfacción con la economía.⁷³

Gráfico A.2.7

Relación entre satisfacción con la economía y satisfacción con la democracia



Fuente: Elaboración propia, con datos de Latinobarómetro, 2008.

Nota: Porcentajes “satisfechos” en cada una de las variables.

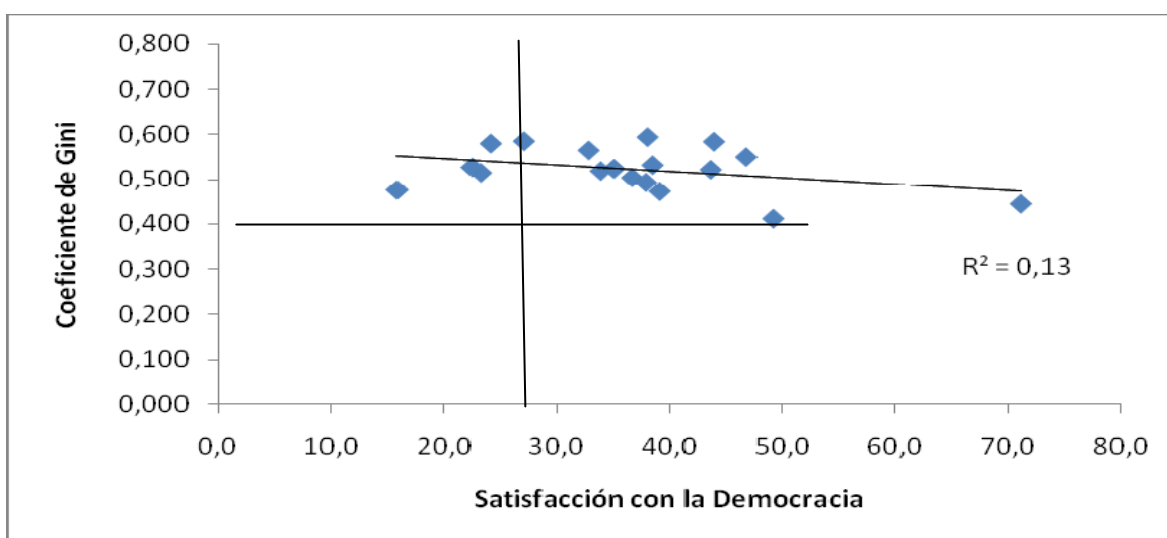
En términos de la relación entre la satisfacción con la economía del país y la democracia, la mayoría de los países latinoamericanos se localizan en el cuadrante de baja satisfacción tanto política como económica. Cerca de un tercio de los países se encuentran en un escenario de alta satisfacción con la democracia, que se presenta como un escenario de legitimación institucional antes que de desempeño. Como se observa, no hay países sobre la media de 40% en satisfacción con la economía.

Al analizar los indicadores de desigualdad mediante el Coeficiente de Gini, cruzados con satisfacción con la democracia, se observa que prácticamente no existe relación, pues situaciones extremas de confianza en la democracia presentan más o menos los mismos valores en términos de equidad.

⁷³ Para algunos expertos, esto indica que la pregunta “satisfacción con el funcionamiento de la democracia” muy probablemente no esté midiendo la legitimidad del tipo de sistema político (la democracia en este caso) sino la satisfacción con la gestión gubernamental presente. En consecuencia, aumenta o disminuye conforme lo hace uno de los principales componentes de dicha gestión: la economía. Por ello, el indicador que mide más adecuadamente la legitimidad de la democracia es la pregunta sobre si la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. Para profundizar sobre esta perspectiva véase Damaris Canache, *Venezuela: Public Opinion and Protest in a Fragile Democracy*, North South Center Press University of Miami, Miami, 2002, p. 32. Véase, asimismo, D. Levine y J. E. Molina, “Measuring the Quality of Democracy”, pp. 21-38, en D. Levine y J. E. Molina (eds.), *op. cit.*, p. 29.

Gráfico A.2.8

Relación entre coeficiente de Gini y satisfacción con la democracia



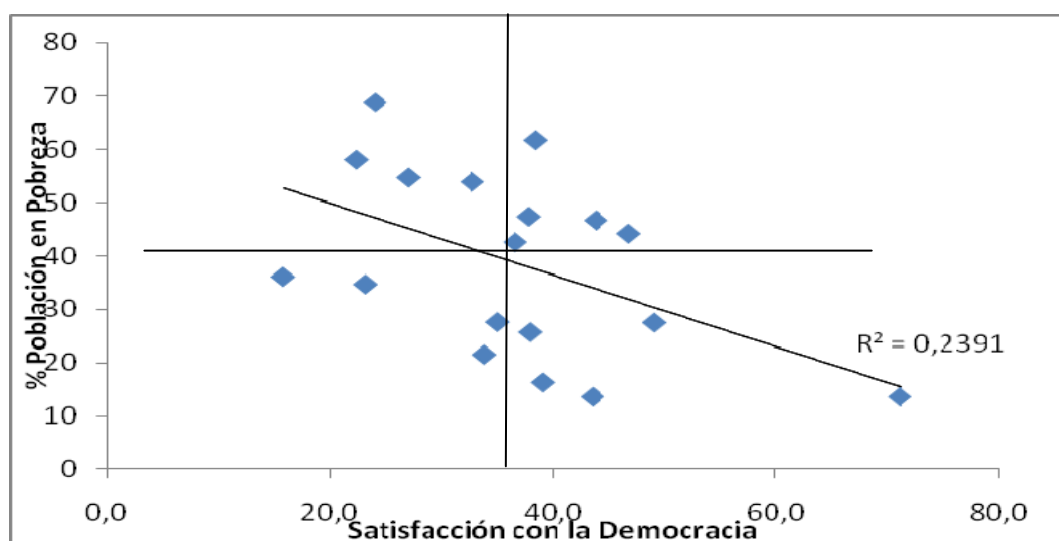
Fuente: Elaboración propia, con datos de Latinobarómetro (2008) y CEPALSTAT (ca. 2008).

Nota: Porcentajes "satisfechos" en cada una de las variables.

En cambio, en la relación entre pobreza y satisfacción con la democracia se observa una tendencia al aumento de la satisfacción con la democracia conforme se reducen los niveles de pobreza (gráfico A.2.9). Sin embargo, se presentan ciertas anomalías en el cuadrante superior derecho, ubicando dos casos de alto porcentaje de población en pobreza y satisfacción alta hacia la democracia.

Gráfico A.2.9

Relación entre porcentaje de población en pobreza
y satisfacción con la democracia



Fuente: Elaboración propia, con datos de Latinobarómetro (2008) y CEPALSTAT (ca. 2008).

Nota: Porcentajes “satisfechos” en cada una de las variables.

En términos generales, los datos soportan la idea de que la percepción sobre la situación económica y sus efectos sobre la pobreza conducen a mejores valoraciones sobre la democracia, medida en términos de satisfacción. Pero, está claro que las casillas que enuncian mejoras sociales (alta satisfacción política y alta satisfacción económica, baja desigualdad y baja pobreza) están más o menos despobladas. El desafío de la gobernabilidad democrática sostenible refleja pues la necesidad de contar con bajos índices de pobreza y desigualdad para generar procesos de apoyo y/o satisfacción con el sistema democrático.

A.2.i. La importancia de las variables políticas

El mal desempeño económico (bajo crecimiento, volatilidad de los precios internacionales, crisis energética y alimentaria y sus efectos potenciales en la salvaguarda de niveles bajos de inflación) no registra una correlación directa con la pervivencia de la democracia. Como sostienen Mainwaring y Pérez-Liñán,⁷⁴ la perdurabilidad y resistencia de la democracia en América Latina, que tiene especificidad propia, está más asociada a las variables políticas que a las económicas o el nivel de desarrollo.⁷⁵

⁷⁴ S. Mainwaring y Aníbal Pérez-Liñán, “Latin American Democratization since 1978. Democratic Transitions, Breakdowns and Erosions”, en Frances Hagopian y Scott P. Mainwaring, *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005, pp. 14-59.

⁷⁵ Como bien señalan Levine y Molina: “Scholars of democracy in Latin America, and of democracy and democratization in general, agree on a few important facts. There is agreement that the current wave or cycle of democracy has been more durable and has more depth and better prospects for survival than others in recent historical experience. There is agreement that the origins of this new or renewed set of political systems can be attributed more to the operation of political variables —the discredit of previous authoritarian governments, qualities of leadership and pact making, and extensive social support— than to economic or purely institutional factors. Indeed, many of the new Latin American democracies emerged in the midst of economic crisis and have survived severe down-turns that might have endangered their survival in earlier times”. D. H. Levine y J. E. Molina, *op. cit.*, p. 1.

A la memoria histórica, es decir, a la conciencia de no repetir nunca más el pasado autoritario o dictatorial, suma Mainwaring la disminución de los niveles de polarización política, el compromiso —fuerte aunque oscilante— de parte de las elites y de la ciudadanía en favor de la democracia junto con políticas y mecanismos regionales en apoyo de la misma. Todos estos factores, según el citado autor, han desempeñado un papel importante en la perdurabilidad y resistencia de la democracia en América Latina, sin perjuicio de reconocer las importantes diferencias que existen entre los países de la región en cuanto a su calidad.

Cabe distinguir, asimismo, entre el momento de emergencia de la democracia y su pervivencia en el tiempo, del mismo modo que una cosa significa escapar de un estado traumático o indeseable y otra muy distinta construir un escenario institucional alternativo. Por lo tanto, resulta igualmente importante distinguir entre la perdurabilidad de la democracia y la calidad del sistema político. Coincido con los autores que opinan que los factores políticos son fundamentales para entender la pervivencia del sistema democrático en América Latina. La calidad de las instituciones, los valores y actitudes hacia la democracia y la relación entre sociedad civil, ciudadanos y partidos políticos, son variables fundamentales para entender no sólo la perdurabilidad sino también la calidad de la democracia. Igualmente importan, y mucho, el compromiso genuino de los actores principales (de las elites gobernantes, empresariales y culturales) con la democracia y, por supuesto, el contexto internacional y, sobre todo el regional, en favor de su vigencia.

Lo que los ciudadanos esperan y lo que los gobiernos entregan como respuesta depende, en buena medida, de la calidad y el buen funcionamiento de las instituciones gubernamentales y de representación política. En aquellos países donde estas instituciones son sólidas, competentes y alcanzan lo que se proponen, donde los partidos políticos están más próximos a la gente, es donde encontramos un sistema político más institucionalizado y donde se refuerzan los lazos efectivos entre la sociedad civil, los ciudadanos y los partidos políticos. En ese escenario, la democracia pareciera estar inoculada de retrocesos autoritarios, mejor preparada para resistir crisis y para enfrentar los escándalos de corrupción (demasiado frecuentes en nuestra región).

A *contrario sensu*, en situación de baja calidad institucional, escaso arraigo social del sistema de partidos políticos, sociedad civil movilizada pero no conectada con los partidos, los líderes antisistema movilizan más fácilmente el apoyo popular y propinan exitosos “golpes de la calle”. La evidencia parece demostrar que las mayores garantías para la pervivencia de la democracia las poseen aquellas sociedades en las que la sociedad civil está conectada con los partidos políticos y con las instituciones. Y el Informe presentado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2004, de la pluma de autores y actores acreditados (Ricardo Lagos, Felipe González, Joseph Stiglitz, Guillermo O’Donell, y un largo etcétera), es recurrente en esa dirección. Dicho de manera sumaria, la pervivencia de la democracia estriba, sobre cualquier otro factor, en la calidad de las instituciones, en la calidad de la representación política y en la calidad de los liderazgos políticos.

En efecto, las instituciones importan, y mucho, no sólo para la pervivencia de la democracia sino también para su calidad. Se debe, sin embargo, evitar caer en el simplismo monocausal, tan común en América Latina, de responsabilizar demasiado a la institucionalidad o esperar demasiado de ella.

Hay que prestar atención a otros dos factores: la calidad y responsabilidad de los liderazgos y la cultura política. Ciertamente, los contextos culturales y los liderazgos no sólo cuentan en el momento de diseñar las instituciones sino también en su manejo y funcionamiento.

Como bien apuntan Beato y Vives,⁷⁶ una de las principales causas de ese rezago es la ausencia de consensos sociales básicos que den continuidad a las políticas. Y ante la falta de esos consensos básicos en torno a un número reducido pero fundamental de políticas de Estado estratégicas, los países han ido migrando constantemente entre paradigmas ideológicos excluyentes, con la consiguiente volatilidad de las reglas de juego.

Importa, asimismo, tomar en cuenta el comportamiento de los actores políticos y de las elites económicas; su lealtad efectiva al entramado democrático es un factor clave para la consolidación o los sobresaltos y la descomposición de la situación democrática. La historia política reciente de América Latina vuelve a dar la razón a Juan Linz, en torno a los diez compromisos claves para hacer viable y sostenible la democracia, y cuyo centro es la interiorización de conductas por parte de los actores que contienden por el poder.⁷⁷

La investigación comparada evidencia, también, que la credibilidad en las instituciones depende del “trato” que éstas brindan a la gente y si la gente considera que establece vínculos con la autoridad en condiciones de igualdad. Esta realidad institucional y esta percepción social dependen de tres factores típicos: primero, si las relaciones se establecen con ciudadanos pobres; segundo, si las personas tienen o no educación y comprensión de sus derechos, y tercero, si cuentan con conexiones, gestorías, líderes que los apoyan. Por ello, si toda reforma político-electoral, por ambiciosa que pretenda ser en relación con sus resultados, no es capaz de producir una mejoría concreta de este aspecto central, difícilmente contribuirá de manera significativa a aumentar la legitimidad y credibilidad de las instituciones.

Por otro lado, la democracia en América Latina no parece haber producido aún un tejido social más sólido y más solidario entre los ciudadanos. Actualmente cuenta con bajísimos niveles de confianza interpersonal (21% según LB 2009) si los comparamos con Europa, Canadá o Estados Unidos que los duplican y hasta triplican.⁷⁸ No queda claro, sin embargo, que la confianza interpersonal genere a su vez mayores niveles de confianza en el gobierno, en las instituciones políticas o en los partidos políticos. Según Friedman, “el estancamiento (económico y social) daña, por sobre cualquier otra cosa, el ánimo de una sociedad”, la vuelve temerosa y conservadora. Estos procesos típicos del estancamiento, constituyeron una masa mayoritaria de personas “que mira al futuro con temor, no con ilusión”, y un clima social corrosivo, pues los pobres —al volverse cada vez más urbanos y metropolitanos—, se hallan “en cercanía y en contraste permanente ya no sólo con sus solas carencias sino con lo que no poseen ni pueden poseer”; por el contrario, las clases pudientes se “acicatean permanentemente para establecer su diferencia, su distancia social y asumen la mentalidad del gueto, la cultura del wasp establishment”; ambos vectores dan paso a una tensión permanente y masiva, que reproduce la desconfianza en todas direcciones.⁷⁹

⁷⁶ P. Beato y A. Vives, “¿Por qué está quedando atrás América Latina?”, Serie de Informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, Washington, D.C., 2005.

⁷⁷ J. J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial, México, 1990, pp. 68-71.

⁷⁸ Latinobarómetro, en: www.Latinobarometro.org.

⁷⁹ B. Friedman, *The Moral Consequences of Economic Growth*, Random House, Nueva York, 2005, p. 15.

A.2.j. Corrupción, Estado de derecho débil y elevada inseguridad ciudadana

Además de la pobreza y la desigualdad, la corrupción, la debilidad del Estado de derecho y el aumento de la inseguridad constituyen otros tres temas preocupantes y acuciantes que erosionan la calidad de la democracia en la región.

La corrupción sigue siendo un problema sustancial de América Latina. Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2009 (IPC) que elabora Transparencia Internacional (TI), sobre 180 países, en una escala de 1 a 10, donde 1 es el peor puntaje, se observa que en América Latina 8 países tienen un puntaje menor o igual que 3, lo cual indica un nivel de corrupción alarmante. Otros siete países, se ubican con índices entre 3 y 5, que indican niveles de corrupción serios, y tan sólo tres (Chile, Costa Rica y Uruguay) tienen índices superiores a 5, que los ubican en una situación favorable en relación con este tema.⁸⁰

Por su parte, la debilidad del Estado de derecho y la percepción social de desigualdad ante la ley es igualmente grave. Una de las características más preocupantes que sobresalen de diversos informes de Latinobarómetro es la fragilidad y contradicción que existe frente a la legalidad.

Dado que no todos pueden ejercer plenamente sus derechos, no todos están dispuestos a cumplir con sus obligaciones y, por lo tanto, tampoco se sienten obligados a acatar la ley. La cultura de la legalidad se ve socavada por lo inaccesible o la evidente desigualdad de las personas ante la ley y por otros tantos comportamientos anómicos, como la multiplicación de la informalidad y el ingreso a la criminalidad como única vía posible de ascenso social. El dato que maneja Latinobarómetro es alarmante: 78% de los entrevistados considera que los propios ciudadanos no cumplen con la ley, y 80% que el Estado tampoco lo hace.⁸¹

El tercer factor es el de la seguridad ciudadana, uno de los temas que hoy provoca mayor preocupación a los habitantes de la región y uno de los grandes problemas que vive América Latina. El importante incremento de la delincuencia, asaltos, homicidios, secuestros, robo de automóviles, sumado a la existencia de maras y pandillas juveniles, narcotráfico, y el tráfico de armas, confirman empíricamente las valoraciones y percepciones de la ciudadanía. La “sensación” de inseguridad dejó de serlo para convertirse en una cruda realidad, “la evolución de la tasa de criminalidad en América Latina es alarmante, en 1980, el promedio de homicidios por cada 100.000 habitantes era de 12,5 al año. En 2006 fue de 25,1, lo que significa que la criminalidad se ha duplicado en el último cuarto de siglo [...] Comparativamente, la tasa de homicidios en América Latina es 17 veces la de Canadá (1,5) y 20 veces la de los países nórdicos (1,1 o 1,2)”.

En efecto, América Latina tiene uno de los niveles de violencia delictiva más altos del mundo ya que, con tan sólo 8,5% de la población global, concentra 27% de los homicidios dolosos que ocurren en el planeta. Asimismo, la proporción de hogares donde alguna persona ha sido víctima de algún hecho delictivo, en el último año, es superior a 25% en casi todos los países latinoamericanos, y en algunos casos las cifras superan la mitad de los hogares. Cada año,

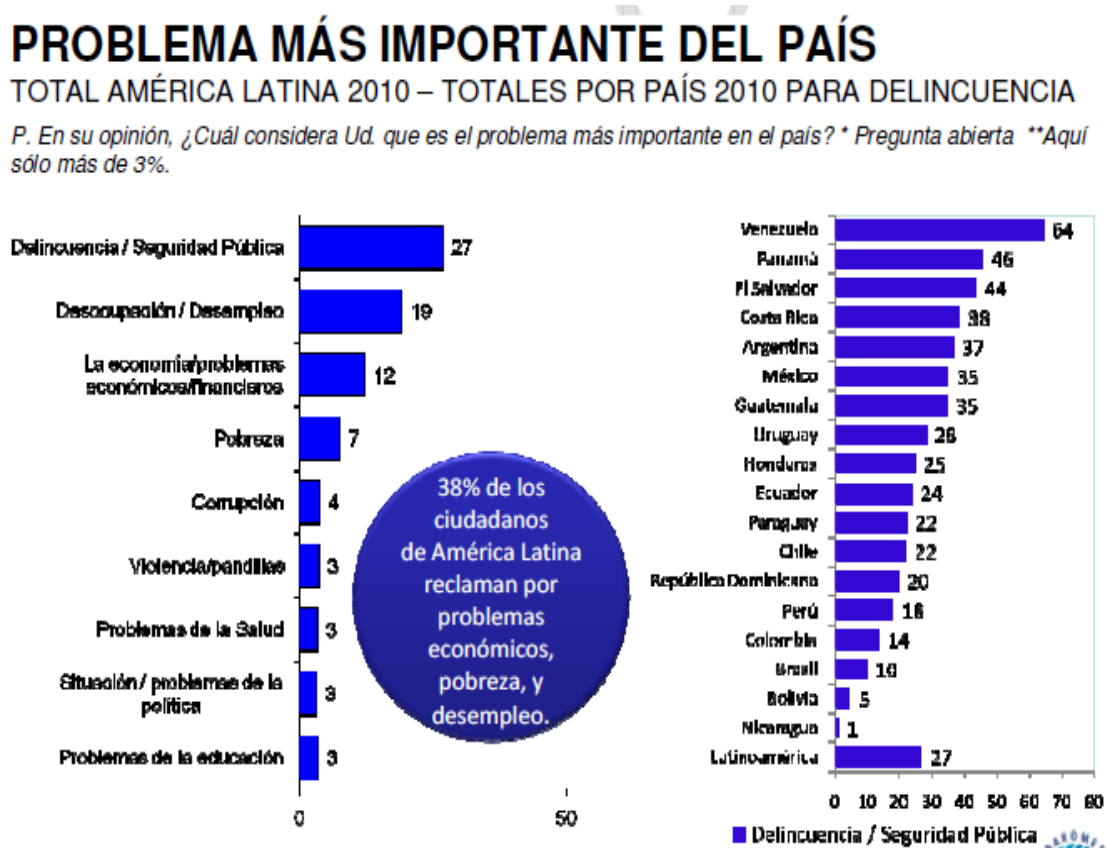
⁸⁰ Transparencia Internacional, “Índice de Percepción de la Corrupción”, 2009, en: http://www.transparencia.org.es/indice%20de%20percepci%C3%B3n%202009/Tabla%20sint%C3%A9tica.CPI_2009_table_spanish.pdf

⁸¹ Latinobarómetro, *op. cit.*

cerca de 200 millones de latinoamericanos y caribeños —un tercio de la población total de la región— son víctimas, directamente o en su núcleo familiar, de algún acto delictivo. En lo que va de la presente década, más de 1,2 millones de personas han perdido la vida como resultado de este tipo de violencia, en su mayoría ligada a actividades criminales transnacionales. Particularmente grave es la situación de la violencia en los países de América Central, región en la que, entre 2003 y 2008, se produjeron casi 80.000 muertes violentas, circulan tres millones de armas de fuego, la mayoría ilegales, y la lucha contra la criminalidad, aun en su impotencia, consume 8% del PIB, según datos del Banco Mundial. Por todo ello, no debe extrañarnos que a los latinoamericanos les preocupe más la delincuencia (27%) que el desempleo (19%).⁸²

Gráfico A.2.10

Percepción del problema más importante del país,
América Latina, 2010



Fuente: Latinobarómetro, 2010.

A la grave situación presentada en la región, se suma la vertiente sobre las formas o manifestaciones de la violencia. Datos de la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) indican que entre 50.000 y 350.000 personas son miembros de pandillas juveniles (maras) en México y el norte de América

⁸² OEA-PNUD, *op. cit.*, p.183.

⁸² Latinobarómetro 2010, *op. cit.*

Central. Estas pandillas tienen incidencia en los niveles de violencia vividos en la región (rivalidades territoriales y pago de impuestos o rentas por medio de extorsiones), así como en tareas de apoyo al crimen organizado.

Los niveles de inseguridad y sus implicaciones políticas, sociales y económicas, no pueden ser analizados sin hacer referencia a la penetración del crimen organizado y, especialmente, el narcotráfico. Al respecto, se señala que “la región continúa siendo la principal productora de marihuana y cocaína del mundo, y de manera significativa aumenta su participación en la producción de drogas opiáceas y sintéticas”.⁸³ Además, los países latinoamericanos se constituyen como sitios de tránsito y almacenamiento, puntos de acceso al mercado estadounidense y espacios para la legitimación de capitales ilícitos. En estos territorios, caracterizados por ser barriadas pobres y con poblaciones en situación de exclusión social, el déficit de estatalidad es extremo. Ante la situación de poca o nula presencia estatal, se presentan escenarios de mayor delincuencia y altos grados de inseguridad.

En términos de los procesos y los sistemas democráticos de los países, los niveles de delincuencia y criminalidad podrían ocasionar o propiciar tres posibles escenarios: conducir a la justificación de un golpe de Estado, presentarse niveles de autonomía de las fuerzas de seguridad y contribuir al debilitamiento del Estado y su legalidad. Tal como lo afirma la Organización de los Estados Americanos, “la inseguridad ciudadana no sólo es una de las amenazas centrales de la convivencia civilizada y pacífica, sino también un desafío para la consolidación de la democracia y el Estado de derecho”.⁸⁴

A.2.k. Treinta años sosteniendo el aliento

Al cabo de un lustro de su lanzamiento, el desafío lanzado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a América Latina, para una democracia de ciudadanía, sigue vigente y con renovada actualidad. Los gobernantes han llegado al poder con el desafío de diseñar e implementar adecuadamente políticas y estrategias que, por una parte, promuevan el crecimiento económico y mantengan activa su economía, y por la otra, que sean capaces de sacar de la pobreza y la indigencia a un tercio de la población que aún la padece.

La disciplina macroeconómica aprendida a golpes en la década de los años ochenta, ha reportado beneficios ante la crisis internacional en la primera década del siglo XXI y, mientras no retorne la crisis internacional de los precios de la energía y de los alimentos, el control de la inflación ha contribuido indudablemente a reducir los niveles de pobreza. No así el crecimiento económico que sigue siendo deficitario en generación de empleo digno, como lo denuncia año con año el informe regional de la Organización Internacional del Trabajo.

Los gobiernos, por su parte, han comprendido que la orientación minimalista de las políticas sociales focalizadas de los 80 no permitiría ningún horizonte de progreso contra la indigencia, como en efecto lo han logrado las políticas cuasi universales de transferencias condicionadas de dinero en efectivo que encadenan la satisfacción de necesidades de ingreso con el acceso a oportunidades de educación y salud. Los logros en este sentido no son menores y se deben a la

⁸³ Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, citado en OEA-PNUD, *op. cit.*, p. 185.

⁸⁴ OEA, en OEA-PNUD, *op. cit.*, p. 187.

confluencia de dinámicas positivas entre políticas económicas pro estabilidad y políticas sociales pro inclusión. Empero, resta todavía mucho camino por recorrer, debido a la magnitud del problema, la estrechez y rigidez de los recursos fiscales, aún insuficientes a causa de una estructura tributaria regresiva y las exigencias ciudadanas en aumento.

Las bases estructurales de la política pueden coadyuvar con el proceso democrático si los gobiernos aseguran estabilidad macroeconómica y mejora de las condiciones de vida de la población. Algunos países avanzan bien en ambos terrenos; otros logran mejoras sociales a partir de transferencias públicas en circunstancias macroeconómicas contrastantes con el resto de la región (alta inflación y bajo crecimiento). Y existen los que no avanzan mucho, ni en lo uno ni en lo otro, como es el caso de los países del norte de América Central. Pero la estructura social no es lo único que alimenta el proceso democrático y su fortaleza. La política también importa.

Ante las veleidades autoritarias, hemos visto que la población apuesta mayoritariamente por la democracia, al mismo tiempo que persiste una reserva de opinión favorable, nada despreciable, a los caminos autoritarios. Lo anterior no es un riesgo menor, porque en la combinación de fuerzas que producen las coyunturas, esta minoría puede convertirse en una potente fuerza social. A ello contribuye la debilidad estructural de los partidos políticos, unos agobiados por la crisis del pasado, otros atrofiados por sus defectos de constitución: los partidos que apoyan algunos de los mandatos presidenciales más llamativos de la región son difícilmente sostenibles sin los líderes supremos.

En el debate político de diversos países de la región el antagonismo dominante se construye no en virtud de situaciones concretas o conflictos distributivos específicos sino en referencia a una disputa sistémica: el *statu quo* y la alternativa. Sin mayores mediaciones, este es un escenario hostil a la gestión democrática de los asuntos públicos: si el *statu quo* es intrínsecamente perverso no queda más camino que su sustitución a favor de una alternativa que se plantea como la solución integral de los problemas del gobierno. Este es un juego de suma cero para las opciones políticas, y de suma negativa para la vida democrática y los intereses de la ciudadanía.

De ahí que reporte particular relevancia la inversión pública en el fortalecimiento de la cultura cívica y democrática. Partidos políticos democráticos, sólidos e institucionalizados se encargaron en el pasado de formar sus cuadros políticos y establecer capacidades de organización política desde el nivel comunitario. Tales mecanismos fueron coadyuvantes en las luchas sociales que condujeron a la restauración o instalación de regímenes democráticos en la región. Pero con el debilitamiento de los partidos, también se ha perdido el espacio para la formación en cultura democrática. Por ello, es notable el esfuerzo de algunos organismos electorales por apoyar, mediante mecanismos institucionales diseñados *ad hoc*, el fortalecimiento de la cultura cívica acompañando acciones de capacitación ciudadana, colaborando con los ministerios de educación en la promoción de actividades de formación dentro de los partidos. Se trata de innovaciones institucionales recientes que en los próximos años nos habrán de indicar si la cultura democrática puede ser enseñada y aprendida adecuadamente.

Pero éste no es un propósito colectivo. Fuerzas cada vez más poderosas socavan las raíces más profundas de la convivencia social. La violencia narcocriminal es una auténtica amenaza a la

estabilidad democrática, la paz social y el Estado de derecho. No hay espacio aquí para reflexionar a fondo sobre las causas de la expansión de la influencia perversa del narcotráfico en nuestras sociedades. Basta con una generalización: los vacíos en la vida social son tan improbables como en la naturaleza. Por lo tanto, el caldo de cultivo de la inseguridad actual y sus ramificaciones sociales, políticas y económicas es la ausencia de Estado previa. Ahí donde las instituciones públicas no se desarrollaron plenamente, no se expandieron apropiadamente o fueron capturadas por prácticas no democráticas, se desarrolló el terreno fértil para la expansión de la narcoviencia. El problema reside en que la solución definitiva es de largo plazo y de dosis homeopáticas, mientras las manifestaciones del problema son actuales y agudas en sus implicaciones.

A largo plazo, el remedio más efectivo para hacer frente a la violencia narcocriminal pasa irremediamente por el fortalecimiento de las instituciones democráticas y por el desarrollo. Como señala el Informe del OEA-PNUD, “Resulta evidente que, a menos que se vea el fenómeno de la delincuencia organizada en su justa vinculación como un serio obstáculo para garantizar una mejor democracia y bienestar y se generen pactos para reforzar el Estado de derecho, la inseguridad será uno de los mayores elementos que impidan el desarrollo integral de los países de la región. Este es un problema que en primer lugar concierne al Poder Judicial, aunque cada vez existe más evidencia sobre su ramificación hacia todos los sectores de la sociedad”.⁸⁵

Por otra parte, en la medida en que los habitantes de América Latina sean cada vez más ciudadanos integrales (con derechos políticos y civiles que se ejercen y se respetan y con derechos sociales extendidos) habrá mayor cohesión, es decir mejores saldos de equidad y mayor sentido de pertenencia. No hay soluciones simples, atajos ni vías rápidas. Pero, entretanto, las bandas del crimen organizado y sus expresiones institucionales se hacen cargo de sembrar violencia e inseguridad, lo que conduce a respuestas inmediatistas que sólo actúan sobre las consecuencias y no sobre las causas. La militarización de la lucha contra el narcotráfico no ha producido buenos resultados en el balance regional, porque la paz alcanzada en un territorio no es sino expresión de la emergencia de la inseguridad en otro. Ocurre dentro y entre los países porque el narcotráfico, después de todo, es un producto de la globalización, no conoce fronteras y actúa en el plano transnacional.

A.2.I. Reflexión final

Como se señaló al inicio de este capítulo y se reitera ahora, América Latina presenta una situación inédita en el escenario mundial, pues combina por un lado países que cuentan en su casi totalidad con regímenes políticos democráticos, y por otro, al mismo tiempo, con amplios sectores de su población que viven por debajo de la línea de pobreza (cerca a un tercio de la población), con la distribución del ingreso más desigual del mundo y frente a una ola creciente de violencia e inseguridad.

Del balance de estos 30 años de democracia se desprenden razones tanto para la esperanza como para la frustración. Hay motivos para ver el vaso medio lleno, pero también para verlo

⁸⁵ ONU-PNUD, *op. cit.*, p. 196.

medio vacío. América Latina se encuentra, como bien han dicho Cardoso y Foxley, en una obra reciente, a medio camino.⁸⁶

No cabe ninguna duda de que el avance logrado en estos años en materia de elecciones libres y justas, es significativo en razón de vigencia y respeto de los derechos humanos y democratización, es un activo que hay que reconocer y valorar. Sin embargo, las democracias de la región acusan déficits importantes así como grados diversos de fragilidad y enormes desafíos, entre los que destacan los problemas institucionales que afectan la estabilidad política, la gobernabilidad y el Estado de derecho, la independencia y la relación entre los poderes, el funcionamiento de los sistemas electorales y del sistema de partidos políticos, así como los graves problemas de inseguridad ciudadana que convierten a América Latina en una de las regiones más violentas del mundo.

Por otra parte, el lamentable y condenable golpe de Estado del 28 de junio de 2009 en Honduras, que sumió a este país en una profunda crisis política, es un campanazo de alerta que advierte sobre los importantes desafíos que aún esperan. En efecto, la vida democrática es un proceso complejo, inacabado, no lineal, que suele sufrir retrocesos y desvíos. Por ello, el desafío de toda sociedad democrática pasa, precisamente, por ser capaz de procesar los conflictos sociales, por profundos que sean, con estricto apego a los procedimientos de la democracia.

Los años recientes han mostrado que la afirmación de sistemas electorales es condición necesaria para el desarrollo democrático, pero sin duda insuficiente. Importa tanto el mecanismo de elección como la gestión democrática del gobierno. No es posible que gobernantes democráticos aspiren, después de ser legítimamente electos, a gobernar sin escrutinio público, por decreto, sin debate legislativo. De ahí que, como bien establece el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana:⁸⁷ **No sólo es importante ser electo democráticamente, sino igualmente importante gobernar democráticamente.**

Por otro lado, la crisis económica internacional mostró al mundo desarrollado que el mercado, librado a su voluntad, es un terreno peligroso. En América Latina se ha puesto, históricamente, demasiada confianza en la capacidad distributiva de los mercados. La democracia seguirá inestable en tanto las sociedades no se doten de Estados eficaces, ni grandes ni pequeños sino simplemente capaces de asegurar los derechos humanos en su perspectiva indivisible, irreversible e integral. Se requiere, entonces, de un “Estado políticamente legítimo, fiscalmente responsable y técnicamente competente, que pueda actuar en cooperación y de forma complementaria con las organizaciones y movimientos de la sociedad civil y el sector privado”. Urge, asimismo, reformar el sistema tributario y de transferencias para generar una mayor capacidad fiscal y colocar a la solidaridad social en el centro de la vida colectiva. Es necesario, además, contar con visiones de país de largo plazo y con políticas de Estado asentadas en amplios consensos para escapar de la “miopía estratégica” que tiene atrapada a la región desde hace tiempo.

⁸⁶ F. Henrique Cardoso y A. Foxley (eds.), *A Medio Camino: Nuevos desafíos de la democracia y el desarrollo en América Latina*, Uqbar-CIEPLAN, Santiago de Chile, 2009.

⁸⁷ El artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana establece: “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros [...] el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho”.

Finalmente, la democracia duradera depende del grado de cohesión de la sociedad. Sociedades fragmentadas, con mayorías o minorías excluidas por prácticas políticas y económicas discriminatorias no ofrecen terreno fértil a la convivencia democrática, sino todo lo contrario. Para América Latina, el desafío más urgente es reconocer que la integración social de los excluidos no puede ser reparada superficialmente, sino asegurada por un esfuerzo colectivo de gobiernos capaces, empresas responsables y ciudadanos comprometidos con los derechos de los demás.

Sin embargo, y sin querer de modo alguno desconocer o subestimar la cantidad y gravedad de los déficits y desafíos que hay por delante, lo cierto es que en estos 30 años no sólo se ha logrado recuperar la democracia y hacerla durar sino también, al mismo tiempo, generarle un importante piso de apoyo ciudadano, tal como evidencian los datos de Latinobarómetro. Esto no es poca cosa. Por todo ello, el debate en nuestros días no se da como en el pasado entre democracia o autoritarismo, entre democracia formal y democracia real. Por el contrario, se da sobre la calidad de la democracia, de cómo construir más y mejor ciudadanía, de cómo transitar de una democracia electoral a una de ciudadanos y de instituciones, de cómo conciliar democracia con desarrollo en el marco de sociedades con mayores niveles de cohesión social y mayor equidad de género, de cómo buscar una relación más estratégica entre el mercado y el Estado y una más funcional entre Estado y sociedad, de cómo lograr que la democracia dé respuestas a nuevos tipos de demandas provenientes de sociedades más complejas, más modernas, más urbanas, de cómo hacer funcionar de manera eficaz la democracia en un contexto internacional globalizado. Como puede observarse, todos estos temas constituyen problemas de la democracia que deben discutirse en democracia y cuya solución debe ser encontrada de manera democrática.

En otras palabras, el debate central de nuestros días radica en cómo diseñar y poner en marcha opciones político-institucionales democráticas capaces de resolver las nuevas demandas ciudadanas (políticas, económicas, sociales y culturales), sobre todo las que guardan relación con la pobreza y la equidad, en un contexto de acelerada y compleja globalización. Todo ello, además, en una América Latina caracterizada por una diversidad heterogénea estructural cada vez mayor, atravesada por importantes diferencias ideológicas, que sigue experimentando dificultades para avanzar en materia de integración y que es incapaz de actuar en el plano internacional con una sola voz en defensa de sus intereses.

La ocasión para llevar adelante un balance sobre la situación actual y tratar de definir la agenda futura de cara a esta segunda década del Siglo XXI no podría ser más oportuna. La región asiste a un debate renovado en torno al nuevo papel del Estado, así como al de la relación entre Estado y mercado. Hay relaciones claras en las valoraciones sobre la democracia y la calidad de vida material, medida por la satisfacción con la economía y la pobreza, aunque no tanto en términos de equidad. Es posible, sin embargo, que los procesos que gobiernan la satisfacción con el sistema y el régimen político puedan no mejorar incluso en condiciones de desempeños económicos y sociales más favorables, porque indudablemente a la hora de valorar la democracia todo lo pendiente cuenta, y los avances a menudo son entendidos como productos naturales de la operación de los mercados o la sapiencia de los liderazgos políticos.

Por otro lado, la región ha dado inicio a un nuevo rally electoral en virtud del cual entre 2009 y 2012 prácticamente la totalidad de los países celebrará elecciones presidenciales generales.

La región se encuentra, entonces, ante un momento de inflexión histórica, tanto en materia de democracia como del desarrollo. Y como toda etapa de inflexión, crisis y cambio, la actual está preñada de desafíos pero también de importantes oportunidades.

Sección B

Capítulo 3

Sistema democrático

B.3.a. El laberinto de la gobernabilidad

En un momento temprano de la democratización de América Latina, alrededor de 1983, Octavio Paz nos advertía: “Uno de los mayores recursos retóricos contra la democracia en América Latina es el fantasma de la ingobernabilidad... como si el continente sólo pudiera emprender su desarrollo y sólo pudiera ser moderno, si es autoritario”. Esa observación fue constatada en diversos episodios históricos a lo largo del siglo XX, sinuoso periodo que mostró una región “oscilante entre el desorden y la tiranía, la violencia anárquica y el despotismo, con breves pero fructíferos episodios de vida democrática”.⁸⁸

La democracia no representa simplemente un cambio de tripulación sobre una nave estatal intacta. Por el contrario, la democracia consiste en el **cambio de la nave**, la transformación morfológica del gobierno, la mutación de las condiciones institucionales, sociales, políticas y aun culturales, mediante las cuales se gobierna una nación. El tránsito democrático no implica la simple llegada de una legión de demócratas a los cargos de gobierno y a los de representación. **Llegar a la democracia** supone que el gobierno cambia en su estructura, configuración, palancas y hábitos porque ha cambiado el contexto donde actúa, mucho más libre, alerta y crítico.

Conforme la vida democrática se asienta es muy difícil encontrar que algún actor político —el presidente, un partido, el congreso, los grupos de oposición— pueda hacer realidad, sin mediaciones, su propia voluntad y desplegar sus proyectos de manera impoluta. Como bien señala Enzensberger: “gobernar en condiciones pluralistas, equivale a una fuerte y abundante ingestión de ranas y de sapos”.⁸⁹ Equivale a tragarse todas y cada una de las descalificaciones que se profirieron contra el adversario en la campaña electoral; sentarse con el odiado contrincante y dialogar; pedir anuencia, comprensión y, humildemente, solicitar acuerdos; ceder en temas que resultan especialmente sensibles; atender peticiones del opositor; deformar muchos de los propósitos centrales; colocar en el gobierno propio a figuras que antes fueron inaceptables; votar sobre asuntos de los que no se está convencido y estar dispuesto a consultar todos los días las decisiones gubernamentales con los rivales históricos.

De manera resumida, esto significa gobierno en condiciones pluralistas. Una estación política muy pocas veces experimentada en la historia latinoamericana y, por tanto, una forma no

⁸⁸ O. Paz, *Tiempo nublado*, Seix Barral, Barcelona, 1983, p. 31.

⁸⁹ H. M. Enzensberger, *Zigzag*, Anagrama, Barcelona, 1999, p. 59.

pensada ni imaginada por los partidos políticos de la región. Es un estadio más denso, complejo, exasperante y, también, más sofisticado.

Y por si fuera poco, el escenario contemporáneo de la democracia latinoamericana todavía inyecta dosis de mayor complejidad: cada vez más, los presidentes de América Latina conviven con poderosos y procelosos gobernadores de partidos diversos en regiones claves de sus países, dueños de sus propios imperativos y agendas. Deben negociar con un archipiélago de poderes municipales y locales de la más amplia variedad. Y si ése no es el caso, administran un poder que resulta menor frente al que disponen grandes empresas, nacionales y transnacionales, que operan en el territorio nacional y que esperan que la política les favorezca directamente o que al menos no les estorbe, sin olvidar el poder creciente de los medios de comunicación. Y no se trata de una coyuntura ni de una casualidad transitoria producto de un mal momento electoral; por el contrario, esa pluralidad constituye el dato permanente y clave de la democracia en el subcontinente. Su divisa no es el gobierno que lo puede todo, que consigue impulsar su programa porque aplasta cualquier disidencia y porque hace privar un solo interés por encima de los demás. Casi por definición, la democracia significa lo opuesto: un tránsito de tensión y negociación incesante, una forma de gobierno que vive permanentemente desafiada. La democracia ha experimentado en América Latina esa vorágine social y política en sus primeros 30 años democráticos y ha aprendido, con sus luces y sus sombras, a vivir dentro del laberinto de la gobernabilidad.

B.3.b. Gobernabilidad: un concepto proteico

El concepto de gobernabilidad es extremadamente debatible y, a menudo, está “cargado de implicaciones pesimistas y conservadoras porque se asocia inmediatamente a su término gemelo, ingobernabilidad, y a la mitificación del estado de quietud, de obediencia pasiva de los ciudadanos”.⁹⁰ Para Pasquino, gobernabilidad es un término doble: “Capacidad del gobernante y respuesta a las demandas de los ciudadanos” y, por tanto, “un proceso en curso, no un fenómeno acabado, expresión de relaciones complejas entre los componentes de un sistema político”.⁹¹

Si bien el término registra ciertos antecedentes en los tratados de los clásicos, sin lugar a dudas el debate contemporáneo encontró su texto de referencia en los trabajos de Crozier, Huntington y Watanuki, quienes lo instalaron de lleno en la ciencia política desde mediados de los años 70, señalando los nuevos escenarios de crisis en las economías desarrolladas, la emergencia de los nuevos movimientos sociales y el agrietamiento del “Estado de bienestar”.⁹²

En 1975, los autores presentaron a la Comisión Trilateral un informe sobre “la gobernabilidad de las democracias”. Su tesis central: en Europa Occidental, en Japón y en Estados Unidos se está abriendo una brecha creciente entre las nuevas y variadas exigencias sociales en expansión, las cuales se multiplican frente a unos gobiernos con recursos cada vez más escasos

⁹⁰ C. Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Editorial Sistema, Madrid, 1998, p. 17.

⁹¹ N. Bobbio, I. Mateuci y G. Pasquino (coords.), *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, México, 1998, p. 24.

⁹² M. Crozier et al., *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, Nueva York, 1975.

(recursos financieros, pero también de autoridad), insuficientes en sus marcos institucionales y “en sus capacidades exigidas por una nueva sociedad y un nuevo mundo”.⁹³

Esta tesis acentuaba que el problema número uno de las democracias requería ser atajado con cambios en la estructura de gobierno, en sus instituciones, en las capacidades legales, en el modo como interactúa con la sociedad y en el modelo de desarrollo económico. La desestructuración de los pilares del modo de vida occidental planteaba así un problema de gobernabilidad.

Muy pronto, América Latina desarrolló su propia discusión regional en torno a la gobernabilidad (a la ingobernabilidad, más propiamente), atizada por tres complejos fenómenos que estallaron a comienzos de los años 80: 1) la crisis de la deuda y los programas de ajuste macroeconómico; 2) la crisis del modelo del Estado interventor que todo lo podía, y 3) el cambiante escenario del Estado mismo, bajo el influjo de las transiciones democráticas que reformaban lenta pero persistentemente, aquí y allá, la fisonomía de los gobiernos, las instituciones y los Estados.

Camou define la gobernabilidad como “...un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz”.⁹⁴ Aunque esta definición no se despegaba de los referentes del concepto clásico, es notable advertir la relevancia de los adjetivos que coloca: “equilibrio dinámico” y “respuesta legítima y eficaz”.

Según el citado autor, el estado de equilibrio alcanzado en un momento dado puede resultar volátil y extremadamente inestable. Y, precisamente por ello, con bastante frecuencia los pactos de gobernabilidad en la región suelen convertirse en meros sucedáneos de oscuros acuerdos de palacio, si acaso algo transparentes y democráticos.

Para Portantiero, en cambio, la gobernabilidad no puede entenderse como una acción de dominación de una clase sobre otra, sino como un conjunto de interacciones complejas y contradictorias que pasan por el Estado y que, desde allí, modelan a la sociedad. La novedad de Portantiero consistía en demostrar que, en nuestros países, “el Estado todavía no alcanza suficiente grado de soberanía y autonomía frente a los más fuertes intereses privados” y, por lo tanto, no alcanzaba grados suficientes de gobernabilidad.⁹⁵ A pesar de sus envoltorios autoritarios, el Estado latinoamericano (el mexicano en especial, su campo de estudio entonces) era más débil de lo que parecía, pues no podía establecer un orden ni una conducción nacional sin ver sus iniciativas permanentemente bloqueadas.

Otros autores vieron las raíces de la ingobernabilidad en la impotencia del Estado para desarrollar sus políticas desarrollistas, dirigistas e interventoras. Si el Estado ya no cuenta con recursos fiscales suficientes, y ya no articula una serie de iniciativas coordinadas y consistentes a lo largo del tiempo para buscar el crecimiento económico y el desarrollo, más temprano que tarde la nación se enfrenta a un serio problema de gobernabilidad.⁹⁶

⁹³ Ibidem, pp. 32-36.

⁹⁴ A. Camou, “Gobernabilidad”, en L. Baca Olamendi *et al.* (comps.), *Léxico de la política*, FCE, México, 2000, pp. 283.

⁹⁵ J. C. Portantiero, *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el estado y la sociedad*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1988, p. 122.

⁹⁶ J. O'Connor, *La crisis fiscal del Estado*, Península, Barcelona, 1994.

Flisfisch desarrolló en cambio otra hipótesis al expresar que la gobernabilidad:

es la capacidad de las instituciones de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. La gobernabilidad es una propiedad específica de los gobiernos y de los actores sociopolíticos relevantes: la eficacia para llevar adelante sus metas y encuadrar a los gobernados.⁹⁷

Otras definiciones, más prescriptivas y deudoras de las escuelas gerenciales han sostenido que gobernabilidad es la “acción del Estado que, actuando en consonancia con los valores constitucionales, avanza hacia los propósitos estratégicos formulados”.⁹⁸ Del mismo modo, utilizan el término otras escuelas y coordenadas de pensamiento más antiguo que aluden a la gobernabilidad como el espacio que genera las condiciones para un “buen gobierno”, o sea un gobierno que “colme las aspiraciones y necesidades de los individuos porque son parte de un Estado”.⁹⁹ En otras palabras, gobernabilidad es satisfacción y justicia para los gobernados.

Otra corriente doctrinaria liga la gobernabilidad con la estabilidad, es decir con la “duración de un determinado régimen”, con su capacidad de adaptación y una mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios en el entorno nacional e internacional. Norberto Bobbio lo planteó así: “La capacidad de una Constitución para durar, de no corromperse fácilmente, de no degradarse, es uno de los principales —si no el principal— criterios que se emplean para distinguir un sistema gobernable del que no lo es”.¹⁰⁰

Alcántara ofrece, por su parte, un metódico tratado acerca de las “condiciones que afectan a la acción del gobierno como producto de fuerzas diversas” en los episodios históricos de cambio y de transición. Es un amplio tratado de gobernabilidad en condiciones democráticas que revisa todas las dimensiones involucradas en su operación (sistema político, régimen de gobierno, formación de políticas públicas, entorno internacional, etc.). Su conclusión no da para ilusionar a nadie, pero no por eso debe considerarse menos cierta: la gobernabilidad, dice Alcántara, es una situación que no está dada de antemano, no es intrínseca ni permanente; es, más bien, “un conjunto de condiciones para la acción de gobierno y para su desempeño” que debe crearse de manera sistemática y permanente.¹⁰¹

Lo hasta aquí analizado evidencia que del debate latinoamericano (y mundial) surgen al menos cuatro corrientes principales del concepto: **gobernabilidad como eficacia** (razón de Estado), **gobernabilidad como posibilidad de dirigismo económico** (desarrollo); **gobernabilidad como legitimidad** (buen gobierno) y **gobernabilidad como estabilidad sistémica** (duración de la ley y de los mecanismos esenciales del Estado).

⁹⁷ Á. Flisfisch, *Gobernabilidad y consolidación democrática*, FLACSO, Santiago de Chile, 1987.

⁹⁸ P. F. Drucker, *The New Realities*, Harper and Row, Nueva York, 1989, p. 58.

⁹⁹ A. Camou, *op. cit.*, p. 282.

¹⁰⁰ N. Bobbio, *Liberalismo y democracia*, FCE, México, 1991, pp. 42-46.

¹⁰¹ M. Alcántara, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y de cambio*, FCE, México, 2004, p. 39.

Veinticinco años más tarde de la publicación de su primer Informe (2000), la Comisión Trilateral encargó la elaboración de un nuevo análisis de la salud de las democracias capitalistas avanzadas.¹⁰² A la distancia, y con un profuso e incesante debate intelectual como precedente, que aquí apenas se ha esbozado, los nuevos autores llegaron a una definición mucho más parca, concisa y acotada, pero que será la base de mi discusión posterior: **“governabilidad es la capacidad para establecer límites para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas”**.

Diamond y Morlino, por su parte, han llegado a una versión minimalista muy parecida, pero hacen la distinción entre “governabilidad democrática y calidad de la democracia”. Reservaron el ámbito de la “calidad” a las capacidades del Estado para garantizar las libertades, los derechos fundamentales, el imperio de la ley, la competitividad del sistema, la amplia participación ciudadana, un piso mínimo de desarrollo e igualdad y una rendición de cuentas —vertical y horizontal— efectivas.¹⁰³

Al escindir la noción de governabilidad democrática de todo componente cualitativo se visualiza su núcleo conceptual esencial, sobre el cual se levantan todos los demás ingredientes deseables (eficacia, estabilidad, durabilidad, desarrollo económico, buen gobierno). Ese núcleo esencial es posible en virtud de un conjunto de reglas, instituciones y prácticas estatales que construyen la capacidad de contener los intereses (legales, paralegales e ilegales).

En síntesis, como podemos observar, se vuelve difícil trabajar sobre la base de un concepto que se presta a tantos usos e interpretaciones. No es casual, por lo tanto, que durante los últimos años hayan surgido conceptos totalmente nuevos (como el de **governanza**) para intentar comprender un fenómeno complejo y proteico, pero a la vez fundamental de nuestra vida política democrática.

B.3.c. El debate: presidencialismo o parlamentarismo

Desde el inicio de la Tercera Ola, las democracias presidencialistas en América Latina han visto desfilar una rica agenda de reformas —cosméticas algunas, profundas otras— ante las exigencias y las críticas permanentes en torno a su débil governabilidad y la acusada falta de eficacia. Las explicaciones de este hecho varían y señalan un amplio abanico de causales consideradas con mayor o menor énfasis, según la disciplina o la tradición teórica de que se trate. Grosso modo, las siguientes han sido las coordenadas esenciales de ese descontento a lo largo de las últimas décadas:¹⁰⁴

- 1) La endémica y nunca resuelta **debilidad fiscal** de los Estados latinoamericanos, que limita de modo estructural su capacidad de dar respuesta a las demandas sociales.
- 2) Los **límites que la globalización** impone a los márgenes de decisión y de maniobra de los propios Estados.

¹⁰² S. Pharr y R. D. Putman, *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries*, Princeton University Press, Princeton (NJ), 2000.

¹⁰³ L. Diamond y L. Morlino, *Assessing the Quality of Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Washington, D.C., 2005, pp. 14-29.

¹⁰⁴ Véase T. L. Karl, “Economic Inequality and Democratic Instability”, *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 1 (The Johns Hopkins University Press, Baltimore, enero de 2000), pp. 149-156.

- 3) La **captura de los gobiernos y Estados** por parte de actores sociales bien localizados (intereses privados, monopolios, propietarios de la tierra o de grandes empresas, etc.).
- 4) La presencia cada vez más extensa y densa del **crimen organizado** y de las **redes ilícitas** que constriñen y corrompen las capacidades institucionales.
- 5) Los resabios y los componentes no extirpados que provienen de la **época del autoritarismo** y que limitan o deforman al gobierno democrático.
- 6) El tipo de régimen político, **la ingeniería constitucional**, sobre la que actúan los Estados y que les impone las restricciones legales e institucionales de gobierno, acción y alianza. Este último punto ocupará el centro del análisis comparativo e histórico del capítulo.

El debate sobre el régimen político y su relación con la gobernabilidad se instaló con fuerza y de manera temprana en los procesos de transición de la región. Diversos estudios académicos afirmaron que entre las razones del derrumbe de las democracias latinoamericanas durante las décadas precedentes, especialmente entre 1960 y 1970, se encontraban las deficiencias fatales e inherentes al presidencialismo,¹⁰⁵ justamente el tipo de régimen vigente en los 18 países de la región. Estos estudiosos de la política argumentaron que si las democracias latinoamericanas deseaban sobrevivir se necesitaba una “segunda transición”: pasar de un régimen presidencial a uno parlamentario.

El pesimismo sobre la viabilidad del presidencialismo tuvo su raíz en tres preocupaciones generales: 1) la separación de las elecciones presidenciales de las legislativas (con la consiguiente **legitimidad dual**). Muchas veces, esto conduce a un estancamiento político, sobre todo en sistemas de partidos relativamente fragmentados en los que el Ejecutivo carece de mayoría en el Legislativo; 2) Los periodos fijos de mandato (**rigidez**) para el presidente y los legisladores. Esta variable puede generar mayor inestabilidad, ya que el sistema corre el riesgo de caer en una parálisis política durante lapsos muy extensos o estancarse a causa de un jefe de Estado incompetente o impopular, y 3) La característica según la cual **el ganador se lo lleva todo** de las elecciones presidenciales.

El mensaje de Linz y Valenzuela era históricamente lúgubre: la democracia de América Latina no podría sobrevivir al presidencialismo; las experiencias precedentes y su propia mecánica interna quebrarían el gran esfuerzo político invertido en las transiciones de la Tercera Ola.

Las reacciones a ese planteamiento inaugural y pesimista no demoraron. En los años posteriores, varios analistas igualmente destacados argumentaron en sentido inverso subrayando las ventajas de los regímenes presidencialistas, al mismo tiempo que señalaban con la misma claridad las fallas y distorsiones que generan los gobiernos parlamentarios:¹⁰⁶

¹⁰⁵ El libro clásico de este debate se debe a J. J. Linz y A. Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo. Perspectiva comparada*, vol. 1, y *Las crisis del presidencialismo. El caso de Latinoamérica*, vol. 2, Alianza Editorial, Madrid, 1997 y 1998, respectivamente. Véase, también, J. J. Linz, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1 (The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1990a), pp. 51-69, y “The Virtues of Parliamentarism”, *ibidem*, núm. 4, pp. 35-39.

¹⁰⁶ M. S. Shugart y J. L. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Nueva York, 1992, pp. 28-54. D. Nohlen y M. Fernández, *El presidencialismo renovado, instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998. S. Mainwaring y M. S. Shugart, *op. cit.*, 1997

- 1) Los regímenes presidencialistas ofrecen al votante más alternativas electorales; por un lado, permitiéndole escoger un jefe de Estado y, por otro, representantes, lo que potencia su capacidad electiva y refleja mejor las preferencias específicas de los ciudadanos.
- 2) Los regímenes presidencialistas proporcionan a la ciudadanía un mecanismo más directo para exigir que sus gobernantes rindan cuentas porque el Congreso, al ser electo de modo independiente, se integra como un contrapeso vigilante del Ejecutivo.
- 3) Los regímenes presidencialistas dan a los legisladores mayor libertad para discutir diferentes opciones políticas, ya que la oposición no pone en peligro la supervivencia del gobierno ni éste se expone a una nueva convocatoria a elecciones.
- 4) Al establecer mandatos presidenciales fijos, el régimen presidencial resulta más estable en el tiempo que el parlamentario, pues la experiencia muestra (el caso de Italia) las dificultades para sostener un gobierno de coalición entre fuerzas distintas.

Mientras este debate ocupaba los ámbitos académicos, en la práctica la gran mayoría de los países de la región optaban por preservar o resucitar su sistema presidencial.¹⁰⁷ Sin embargo, las transiciones democráticas en manos del presidencialismo han tenido que desarrollarse sobre la base de preocupantes déficits de justicia social, enorme desempleo, pobreza y desigualdad y de otros tantos déficits político-institucionales que ya hemos revisado en detalle en el capítulo 2, entre los cuales destacan, por su importancia: la debilidad del Estado de derecho, la insuficiente rendición de cuentas, el clientelismo, la corrupción, el desprestigio de los partidos y la clase política, los bloqueos políticos cíclicos, la disminución de la eficiencia del gobierno y, en general, los problemas estructurales que dificultan la gobernabilidad democrática.¹⁰⁸

Así, la pregunta instalada con crudeza desde los años 80 fue si el presidencialismo podía romper esos enormes e históricos nudos que desafían a diario la gobernabilidad de los países y, más allá, la aceptación de la democracia como régimen político preferente entre los ciudadanos.¹⁰⁹ Desde entonces, presidencialismo o parlamentarismo se convirtieron en eje de uno de los debates centrales de la ciencia política latinoamericana. Pero antes de continuar con nuestro análisis hace falta una última precisión conceptual. A lo largo de este capítulo, por sistema presidencial se entiende a aquel que reúne en un solo individuo —el presidente de la República— las funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno. El presidente es elegido de modo directo por los ciudadanos y no puede ser destituido por el Legislativo. Correlativamente, el presidente queda inhabilitado para disolver el Parlamento, de modo que los mandatos de ambos poderes son fijos.¹¹⁰ Por su parte, el sistema parlamentario se

¹⁰⁷ J. Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, IJ/UNAM, México, 2007, pp. 87, 111-112.

¹⁰⁸ D. Nohlen, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, UNAM-Editorial Porrúa, México, 2006, pp. 56-64. — G. A. O'Donnell, "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America", en Juan E. Méndez, *et al.* (eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, University of Notre Dame Press-Helen Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame (IN), 1999, p. 326.

¹⁰⁹ Según datos de Latinobarómetro 2007, tanto el apoyo difuso (valoración positiva de la democracia) como el apoyo específico (satisfacción con la democracia) son relativamente bajos y presentan una tendencia zigzagueante. El apoyo de la democracia en América Latina ha sido fluctuante: 58% en 1995, 63% en 1997, 48% en 2001, 54% en 2007, y 59% en la medición de 2009.

¹¹⁰ Es posible identificar otras diferencias relevantes entre sistema presidencial y sistema parlamentario, para lo cual consúltese J. Carpizo, *op. cit.*, 2007, pp. 40-42 y 46-50, así como M. Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1962, pp. 319. En todo caso, ciertamente hay que tomar en cuenta las características que se señalan a continuación en el sentido de tipos puros con valor heurístico para el análisis empírico, y no como si fuesen la realidad misma.

caracteriza por un Ejecutivo dual, en tanto que las funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno se encomiendan a personas distintas. El jefe de Gobierno es elegido por la mayoría parlamentaria, fuente de su poder, y que queda por consiguiente en condiciones de exigir responsabilidad política al gobierno, a uno de sus miembros o al gabinete en su totalidad y propiciar la conclusión anticipada de su encargo. En tanto, y correlativamente, el jefe de Gobierno puede solicitar al jefe de Estado la disolución anticipada del Parlamento.

Desde su libro *La quiebra de las democracias*,¹¹¹ Linz ya había intentado una exhaustiva demostración de la “inferioridad estructural” del presidencialismo, resaltando la relación entre los derrumbes democráticos y los problemas de transición a la democracia con la permanencia del presidencialismo en América Latina. Linz recomendaba, por tanto, sin restricciones, la introducción del parlamentarismo como la mejor opción para todos los países de la región a pesar de sus diferencias políticas, su grado de desarrollo o sus especificidades históricas.

Linz era elocuente: puede ser una mera casualidad (o no) que muchos sistemas presidenciales hayan encontrado serios problemas para establecer democracias estables, pero resultaba empíricamente claro que las más grandes dificultades de las democracias en el subcontinente aparecían asociadas a los enredos y tapones que el presidencialismo engendra de manera inevitable. Asimismo, sigue Linz, los sistemas parlamentarios no siempre garantizan la estabilidad prometida pero cuentan con una indiscutible ventaja: la flexibilidad indispensable para afrontar los difíciles pasos hacia la transición democrática. Y al respecto aclara: “Sólo insisto en que el presidencialismo parece que supone un mayor riesgo para una política democrática estable que el parlamentarismo contemporáneo”.¹¹²

Los principales argumentos de Linz reiteran y desarrollan las objeciones clásicas al sistema presidencial. En él, existe una legitimidad dual (una que constituye al presidente, otra que integra el cuerpo legislativo) que bajo circunstancias harto frecuentes (gobiernos divididos) generan conflictos que inevitablemente complican la gobernabilidad y privilegian los intereses privados. Critica la rigidez del mandato en los sistemas presidenciales, pues el Ejecutivo es elegido por un periodo fijo sin que exista la posibilidad de introducir ajustes según lo requieran los sucesos políticos, económicos y sociales. Por el contrario, en el sistema parlamentario el primer ministro puede solicitar un voto de confianza al Poder Legislativo y, en caso de no conseguirlo, disparará un cambio de gobierno.

Pero lo peor del presidencialismo, aclara Linz, es que se dispone de un juego para “ganarlo todo”, ya que el candidato victorioso integra solo el Poder Ejecutivo. Por el contrario, en un sistema parlamentario, el primer ministro, que no alcanza más de 50% de los escaños, está impelido a formar un gobierno de coalición para poder subsistir. Asimismo, en el sistema presidencial la responsabilidad y obligación de rendir cuentas corresponde únicamente al Poder Ejecutivo. Por ello, es muy probable que a la oposición sólo le corresponda el papel de criticar y fiscalizar al presidente, sin tener el menor incentivo para otorgarle ningún apoyo ni responder a ninguna de sus iniciativas. Cuando el Congreso es tan refractario al trabajo del presidente (como sucede con frecuencia) éste se ve en la tentación de saltarse el cerco

¹¹¹ J. J. Linz, *op. cit.*, 1990a.

¹¹² *Ibíd.*, pp. 78-82.

legislativo y utilizar medidas clientelistas y reparto de beneficios para intentar ganar apoyos y neutralizar a la oposición.

Otro de los aspectos que suscita una crítica mayor reside en la concentración de poder que uno y otro sistema provocan. En el sistema presidencial, la concentración de poderes en el Ejecutivo, en muchas ocasiones, ha impulsado a limitar su mandato en el tiempo (principio de no reelección), lo cual resulta casi siempre frustrante para líderes y políticos profesionales que han demostrado realizar bien su trabajo. Además, el presidencialismo latinoamericano carece de un jefe de Estado (o de un rey) que pueda intervenir simbólicamente como poder moderador y que en casos de crisis acuda al escenario como un elemento imparcial que colabore a superarlos.

En los sistemas presidencialistas las elecciones son marcadamente individualistas, de carácter plebiscitario. Más que por un partido o programa definido, se vota por una persona para hacerse cargo del destino del país. Esta tendencia hacia la personalización de la política se agrava aún más en los tiempos de las campañas fuertemente mediáticas, electrónicas, en los “tiempos de la videopolítica”, para decirlo en términos de Sartori.¹¹³ Cabe advertir, además, que el sistema presidencial posibilita que un extraño acceda al poder, sobre todo si en el país no existe un sistema institucionalizado de partidos. Las candidaturas para ocupar la jefatura de gobierno pueden surgir repentinamente y aprovechar el malestar y la frustración social, capitalizando el efecto de quienes acometen el papel de salvador, fuera del sistema de partidos. En estos escenarios, el problema de gobernabilidad vuelve a aparecer con especial fuerza porque los presidentes advenedizos son siempre ajenos a los partidos políticos y, por ello, suelen no tener apoyo suficiente en el Congreso.

En contraste, Linz sostiene que el régimen parlamentario propicia mayor responsabilidad hacia el gobierno, una mayor obligación de los propios partidos para rendir cuentas (salvo en un fraccionamiento político extremo) y la necesidad de cooperar y realizar compromisos ciertos y pluralistas (a menos que uno de ellos gane la mayoría absoluta de las curules). Asimismo, el parlamentarismo puede soportar mejor un cambio de liderazgo sin provocar una crisis de régimen.

La obra de Linz se convirtió en el alegato mejor formulado en contra del régimen presidencial latinoamericano, cuyo origen se remonta a la emulación libertaria de la Revolución y la Constitución estadounidenses. Como era de esperarse, las tesis de Linz generaron diversas reacciones,¹¹⁴ desde su asunción plena e incondicional (Valenzuela);¹¹⁵ su relativización mediante la introducción de otras variables en el análisis (Mainwaring);¹¹⁶ su aceptación sin

¹¹³ G. Sartori, *Homo videns: la sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1998.

¹¹⁴ R. Ortiz Ortiz, “Introducción. Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina”, en D. Nohlen, *op. cit.*, 2006, n. 8, y pp. 6-13.

¹¹⁵ A. Valenzuela, “The Crisis of Presidentialism”, en S. Mainwaring y A. Valenzuela, *Politics, Society, and Democracy, Latin America*, Westview Press, Boulder (CO), 1998.

¹¹⁶ S. Mainwaring, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy. The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, vol. 24, núm. 1 (Sage, Londres, 1993), pp. 198-228 – S. Mainwaring y M. S. Shugart, “Presidencialismo y Democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, en S. Mainwaring y M. S. Shugart (comps.), *op. cit.*, 2002, pp. 19-64.

admitir la solución parlamentaria (Sartori);¹¹⁷ la defensa del presidencialismo (Mettenheim)¹¹⁸ y, por último, la crítica frontal y abierta (Nohlen).¹¹⁹

Este último autor se distancia clara y explícitamente de los supuestos y las argumentaciones de Linz, criticando su idealismo implícito, la construcción artificial de modelos institucionales “ideales” y el uso de especulaciones deductivas orientadas a analizar tipos “puros”. Nohlen desarrolla en cambio su propio programa para la evaluación del modo de funcionamiento de los sistemas de gobierno a través de un enfoque que llama histórico empírico.

Su propuesta es investigar de manera comparativa y cualitativa las variantes institucionales realmente existentes en las democracias modernas, mediante la descripción sistemática de sus arreglos concretos en conexión estrecha con su contexto histórico, social, político y cultural. A juicio del citado profesor alemán, sólo el examen de todos los factores pertinentes puede explicar adecuadamente la complejidad del funcionamiento institucional y de la estabilidad política. Por tanto, no se puede establecer *a priori* la superioridad universal de cierto modelo constitucional de gobierno, toda vez que en la estabilidad, eficacia y rendimiento de las instituciones políticas, “el contexto hace la diferencia”.¹²⁰

Años más tarde, Sartori se incorporó al debate y resumió su posición en la fórmula “ni presidencialismo ni parlamentarismo”, pues ambos sistemas tienen problemas importantes. Mientras en el caso de los sistemas presidenciales indicó que funcionan mal y que han resultado muy frágiles en términos generales, respecto de la democracia parlamentaria señaló que no funciona si no existen partidos adaptados al parlamentarismo, es decir, partidos cohesivos y/o disciplinados. Por este motivo, en su perspectiva, la solución para América Latina radica en un sistema presidencialista alternativo o intermitente.

La propuesta de Sartori consiste en un sistema con dos motores que no se encienden simultáneamente, sino probablemente en forma sucesiva. El sistema comienza operando como parlamentario y, si funciona bien, continúa como tal, pero de lo contrario se apaga el motor parlamentario y se enciende el presidencial para adoptar sus características propias.¹²¹

La idea básica de esta propuesta es que a un sistema parlamentario que funciona se le recompensa permitiéndole continuar, en tanto que a un sistema parlamentario que no funciona se le sanciona descontinuándolo y haciéndolo funcionar en clave presidencial. Aunque Sartori comparte plenamente el cuestionamiento de las deficiencias sistémicas del presidencialismo, también afirma que de esas críticas no se deduce automáticamente que la

¹¹⁷ G. Sartori, “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”, en J. J. Linz y A. Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994, n. 11, y pp. 107 y ss.

¹¹⁸ K. von Mettenheim (ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997.

¹¹⁹ D. Nohlen, *op. cit.*, 2006, n. 12, y pp. 43-54.

¹²⁰ *Ibidem*, “El Presidencialismo: análisis y diseños institucionales en su contexto”, *Revista de Derecho Público*, Santiago de Chile, 2011, pp. 10 y 11. Para Nohlen, “No basta [...] considerar los sistemas presidenciales sólo por sí mismos. Para valorar el funcionamiento de las instituciones, conviene tomar en cuenta el entorno en el que actúan como sistema y su interrelación con él. El contexto debe entenderse en sentido múltiple”. Y enumera, entre otros, el Estado, la democracia como concepto genérico, las formas de participación política informales, la sociedad civil, la cultura política y la experiencia histórica. De ahí que, como señala el citado autor: “Esta enorme complejidad de relaciones contextuales del presidencialismo en América Latina es de inmensa importancia para la consultoría política. Hace más que cuestionable pensar en una receta única de reforma político-institucional para resolver las muy diversas situaciones y estructuras percibidas como críticas. No existen evidencias para la expectativa de que se puede traspasar sin una institución que rinde en determinado contexto a otro muy diferente y tenga los mismos efectos. Las migraciones institucionales tienen sus límites [...]”.

¹²¹ G. Sartori, *op. cit.*, 1994, pp. 170-172.

“buena alternativa” sea el parlamentarismo, y sentencia: “El parlamentarismo puede resultar un fracaso tanto y tan fácilmente como el presidencialismo” si no se dan las condiciones indispensables para su funcionamiento, sobre todo **partidos parlamentariamente adecuados**. Sartori afirma con acierto que “la mejor forma política es la que sea más aplicable en cada caso. Esto equivale a decir que el contexto es esencial”.¹²²

B.3.d. La necesidad de un presidencialismo renovado

La realidad latinoamericana evidencia que en América Latina los sistemas presidenciales no fueron reformados según las recomendaciones normativo-deductivas en favor del parlamentarismo. También demuestra que los pronósticos pesimistas acerca de su estabilidad no se cumplieron. En efecto, las democracias de la región, sin perjuicio de las crisis políticas sufridas, que produjeron la salida anticipada de 15 presidentes electos, sobrevivieron durante estas tres décadas. En efecto, luego de 30 largos años podemos hablar históricamente y afirmar que el presidencialismo se ha mantenido, reformado e incluso en algunos casos fortalecido, mostrando una inusitada capacidad de adaptación a los nuevos desafíos, un mejor desempeño relativo y un grado de persistencia notable.¹²³

Asimismo, las propuestas acerca de la reforma del sistema presidencial, dirigidas a favor de un **presidencialismo renovado**, han sido bien acogidas no sólo por un sector importante de la doctrina sino por parte de los actores políticos de la región.¹²⁴ Podemos entonces destacar que, tres décadas después del inicio de la Tercera Ola, **América Latina es hoy una región presidencialista**. Cabe, empero, hacer una precisión. En efecto, a pesar de su persistencia y tradición, de su arraigo político y su funcionamiento ininterrumpido aun en duras condiciones, sería incorrecto hablar de “un” presidencialismo latinoamericano a secas. En estos 30 años de transiciones, democratización y consolidación pluralista, en realidad han surgido “los” presidencialismos, distintas combinaciones y fórmulas que los 18 países en cuestión han ensayado, con distinto éxito, para que sobrevivan sus democracias.¹²⁵

Esta circunstancia no implica, obviamente, que los cambios no sean necesarios o que las críticas como las formuladas por Linz no se consideren pertinentes y útiles. La realidad latinoamericana evidencia que los actuales sistemas presidenciales en América Latina tienen que ser innovados, rejuvenecidos o reformados. Tal como hoy existen no responden a las

¹²² *Ibidem*, p. 170.

¹²³ D. Nohlen y M. Fernández, *op. cit.*, 1998. De ahí que, en la discusión sobre presidencialismo versus parlamentarismo, Nohlen ya no represente una posición minoritaria. Lentamente se ha impuesto la tesis de que las ventajas o desventajas de los sistemas del gobierno no se pueden discutir en abstracto, sino se debe incluir en el análisis las condiciones históricas concretas de la política y de la sociedad. Así, el “institucionalismo contextualizado” ha logrado acreditarse como una perspectiva productiva para abordar la discusión politológica sobre las formas de gobierno en democracias no consolidadas y sus efectos sobre la estabilidad democrática (véase R Ortiz, *op. cit.*, pp. 6-13). Para Nohlen, las razones para mantener el presidencialismo radican “en la cultura política, la tradición, la experiencia histórica y la estructura política latinoamericanas. Ante este trasfondo, el balance de presidencialismo no es tan negativo como afirman sus críticos”. D. Nohlen, 1991, *op. cit.*, p. 3.

¹²⁴ *Cfr.*, por ejemplo: D. Nohlen y M. Fernández (eds.), “Presidencialismo versus Parlamentarismo en América Latina”, *Nueva Sociedad*, Caracas, 1998; J. Carpizo, “México, ¿sistema presidencial o parlamentario?”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 1, (IIJ/UNAM, México, 1999), pp. 49-84; *ibidem*, *op. cit.*, 2007, n. 4; J. Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas*, FLACSO, Buenos Aires, 2001; D. Valadés, *El gobierno de gabinete*, UNAM, México, 2003.

¹²⁵ J. J. Orozco y D. Zovatto G., “Alcance de los poderes presidenciales en los países latinoamericanos”, en A. Ellis *et al.* (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, UNAM-IDEA Internacional, México, 2009, p. 94.

aspiraciones democráticas actuales y, en muchos casos, se produce un enfriamiento o bloqueo entre los poderes políticos sin que haya instrumentos adecuados para su solución. Por eso, en esta investigación abogo, en plena coincidencia con Nohlen, en pro de una reforma controlada del presidencialismo que contribuya a su renovación y por un funcionamiento parlamentarista del sistema mediante el fortalecimiento del Legislativo y el mejoramiento y flexibilización de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

La razón de peso de esta propuesta radica en que “pocas cosas son más difíciles que la decisión de cambiar el sistema de gobierno”; de ahí que sea más factible, en nuestra opinión, apostar por una “adecuación funcional” a los sistemas presidencialistas a través de “pasos institucionales y prácticos” de acuerdo con la realidad y la problemática de cada país.¹²⁶

Las sugerencias de reforma se dirigen particularmente hacia la creación de incentivos institucionales (rompiendo con la lógica de *the winner takes it all* del presidencialismo clásico) para conformar coaliciones estables en el Legislativo que apoyen el trabajo del gobierno. Además se deben desconcentrar las funciones del presidente en la figura de un jefe de Gabinete o primer ministro (que, en principio, ya es norma constitucional en países como Argentina y Perú), con los siguientes objetivos:¹²⁷ 1) llevar la delegación de gobierno, principalmente la coordinación del gabinete y la supervisión de la administración del Estado; 2) la función de enlace y negociación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo para superar posibles bloqueos mutuos, y 3) la protección de la figura presidencial del desgaste cotidiano de la política, evitando el peligro de que el presidente sea el responsable de toda política y, por ende, de todos los problemas.

En síntesis, la constatación histórica registra 30 años de vida democrática dentro del presidencialismo. En la práctica, el parlamentarismo no ha logrado un apoyo suficiente para ser adoptado como sistema de gobierno alternativo. Pese a la simpatía que suscitó (el parlamentarismo) entre amplios sectores —sobre todo académicos— en estas tres décadas, sólo tres países consideraron seriamente las propuestas para modificar el diseño del régimen político: Argentina, Bolivia y Brasil, tema que abordaremos a continuación.

B.3.e. Iniciativas para modificar el régimen de gobierno a uno parlamentario o hacia la parlamentarización del sistema presidencial

Durante el periodo que cubre esta investigación, las propuestas en favor de la adopción de un sistema parlamentario en determinado país se han formulado primordialmente en ámbitos académicos y, sólo ocasionalmente, a través de alguna iniciativa promovida por fuerzas políticas minoritarias que no han llegado a cristalizar en la mayoría de los casos. La excepción ha sido Brasil, en donde de manera formal la comisión encargada de elaborar el anteproyecto

¹²⁶ D. Nohlen, "Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas", en D. Nohlen y M. Fernández (eds.), *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991, p. 5.

¹²⁷ Asimismo, a propósito de la discusión sobre posibles reformas institucionales en vista de alguna crisis política, conviene recomendar prudencia y mesura, pues en América Latina es frecuente el reflejo condicionado de responder a una crisis con una nueva reforma o una nueva Constitución. Debe realizarse una evaluación adecuada de las verdaderas causas que desataron la crisis, pues es difícil que ésta se resuelva únicamente con manipulaciones institucionales. Los actores políticos y los grupos de la sociedad civil deben, en primer lugar, rescatar la centralidad de las instituciones representativas y los resultados de reformas políticas previas (véase D. Nohlen, *op. cit.*, 1991, n. 8, y pp. 53-58).

de nueva Constitución incluyó en su informe final, publicado en 1987, la propuesta de un sistema parlamentario. Finalmente, la Asamblea Nacional Constituyente de 1988 optó por la continuación del régimen presidencial, pero previó la celebración de un plebiscito en 1993¹²⁸ para que el propio electorado decidiera entre monarquía y república, así como entre presidencialismo y parlamentarismo, cuyo resultado fue el triunfo de la República presidencial.

Otras dos experiencias en las cuales, de manera explícita, sendas comisiones de reforma constitucional pusieron sobre la mesa la parlamentarización del sistema presidencial han sido los casos de Argentina y Bolivia, ambos en 1994.

En lo que se refiere a Argentina, y como resultado del llamado Pacto de Olivos entre el entonces presidente Carlos Menem y el ex presidente Raúl Alfonsín, a cambio de la pretensión de aquél de obtener la reelección inmediata del presidente y el vicepresidente de la República, Alfonsín insistió en el proyecto elaborado por el Consejo para la Consolidación de la Democracia durante su administración, de acuerdo con el cual, para mitigar el denominado “hiperpresidencialismo hegemónico”, se proponía la adopción de un modelo semipresidencial como el francés o, al menos, como el portugués, si bien las negociaciones posteriores fueron desdibujando ese objetivo y finalmente —como se analiza más adelante— se dispuso la creación de un jefe de Gabinete de ministros, que tiene a su cargo la administración general del país.

En cuanto a Bolivia, hacia julio de 1992 y como resultado de un debate previo, el grupo de trabajo encabezado por Linz formuló dos propuestas, una de las cuales fue la adopción de un sistema parlamentario y otra la parlamentarización del régimen presidencial a través de la redefinición de las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo. Después de los llamados “Acuerdos del 9 de julio” y la conformación de una comisión de “alto nivel”, que se convirtió en “cumbres políticas” entre jefes de partidos y especialistas dedicados a definir el sentido de la reforma, se arribó en 1994 a la modificación de 34 artículos constitucionales, parlamentarizando el sistema presidencial en los términos que más adelante se explican.

Más tarde, en 2007 y 2008, el presidente Evo Morales convocó a un nuevo proceso constituyente del que emergió la Asamblea Legislativa Plurinacional (Cámara de Diputados y de Senadores), mediante la cual se removió la facultad del Legislativo para nombrar a Presidente y Vicepresidente de la República. En el artículo 166 de la Nueva Constitución Política del Estado se precisa la elección presidencial “mediante sufragio universal, obligatorio, directo, libre y secreto”, y la necesidad de que la candidatura ganadora “haya reunido el 50% más uno de los votos [...] o que haya obtenido un mínimo de 40% de los votos válidos, con una diferencia de al menos 10% en relación con la segunda candidatura. En caso de que ninguna de las candidaturas cumpla estas condiciones se realizará una segunda vuelta electoral entre las dos candidaturas más votadas [...]. Será proclamada a la Presidencia y a la Vicepresidencia del Estado la candidatura que haya obtenido la mayoría de los votos”.

En resumen, la dialéctica y el equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo han estado en el centro de la historia política de los últimos 30 años. La tendencia dominante es “inyectar dosis de parlamentarismo”¹²⁹ en distintas zonas y en diversos engranajes del sistema presidencial.

¹²⁸ B. Lamounier y D. Nohlen (comps.), *Presidencialismo ou Parlamentarismo*, IDESP- Edições Loyola, São Paulo, 1993.

¹²⁹ J. Woldenberg, *Después de la transición: gobernabilidad, espacio público y derechos*, Cal y Arena, México, 2006.

En efecto, como se podrá advertir en las próximas páginas, los procesos de reforma política sobre los regímenes de gobierno de la región durante el periodo de análisis han estado orientados hacia la renovación o racionalización de los sistemas presidenciales, aunque no siempre con la extensión y profundidad deseada o requerida, centrándose en las relaciones Legislativo-Ejecutivo (aun cuando algunos también abarcaron al Poder Judicial), a menudo con el objetivo de fortalecer al Legislativo (a diferencia de las reformas previas que tendieron a fortalecer al Ejecutivo) y consolidar un sistema de controles, pesos y contrapesos en aras de lograr un mejor equilibrio entre ambos poderes.

Al mismo tiempo que se solidificaban los procesos y las instituciones electorales, se emprendía un camino de reformas para buscar nuevos pesos y contrapesos entre poderes —debilitando al presidente, casi siempre— para lograr un mejor balance y equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo. Lo anterior se confirma con un dato crucial: la mayoría de los 18 países analizados estableció una nueva Constitución en los últimos 31 años (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela) y el resto (Argentina, México, Panamá y Uruguay) aprobó en el mismo periodo al menos alguna reforma constitucional relevante con el propósito de fortalecer los controles interorgánicos entre el Legislativo y el Ejecutivo. Sólo Costa Rica se quedó al margen de este periplo constituyente si bien, como ya señalamos, se buscó fortalecer la capacidad de control vía el Poder Judicial, con la creación de la Sala Cuarta (de la Corte Suprema) con competencia en materia constitucional.¹³⁰

Cuadro B.3.1

Constituciones vigentes y reformas referidas a las relaciones Legislativo y Ejecutivo durante los últimos 30 años

<i>País</i>	<i>Constitución vigente</i>	<i>Reformas</i>
Argentina	1853	1994
Bolivia	2008	2009 (artículo 398)
Brasil	1988	2010 (Enmienda)
Chile	1980	1989, 2005
Colombia	1991	2003, 2007
Costa Rica	1949	—
Ecuador	2008	—
El Salvador	1983	1991
Guatemala	1985	1994
Honduras	1982	—
México	1917	1977, 1986

¹³⁰ Cabe indicar que, en el caso de Chile, la Constitución de 1980 fue aprobada por la dictadura.

Nicaragua	1987	1995, 2000, 2005
Panamá	1972	1983, 1994, 2004
Paraguay	1992	—
Perú	1979, 1993	—
República Dominicana	2010	—
Uruguay	1967	1996
Venezuela	1999	2009 (Enmienda)

Fuente: Elaboración propia, con base en las constituciones respectivas.

B.3.f. Tipos de presidencialismo y clasificación en América Latina

Con el objeto de comprender mejor las respectivas características, diferencias y semejanzas entre los diversos sistemas presidenciales latinoamericanos, se estima conveniente clasificarlos a partir de una tipología específica, a pesar de los riesgos de imprecisiones derivadas de la naturaleza propia del derecho constitucional y su interacción dinámica con la realidad política, así como de la complejidad de algunos casos frontera que dificultan su ubicación en un tipo determinado.¹³¹

Una de las primeras clasificaciones de los diversos sistemas presidenciales en América Latina fue la de Karl Loewenstein hacia mediados del siglo pasado, quien diferenció entre **presidencialismo puro, presidencialismo atenuado y parlamentarismo aproximado**.¹³²

Desde entonces a esta fecha transcurrió mucho tiempo y múltiples cambios han tenido lugar en los sistemas presidenciales de la región, sobre todo a partir de la Tercera Ola, propiciando un caleidoscopio institucional y político más complejo, así como nuevas y diversas clasificaciones doctrinales.

Una reciente y muy completa tipología es la elaborada por Carpizo quien, en atención a lo establecido en la respectiva norma constitucional, distingue cinco tipos: 1) presidencialismo puro; 2) presidencialismo predominante; 3) presidencialismo atemperado; 4) presidencialismo con matices parlamentarios, y 5) presidencialismo parlamentarizado.¹³³

Carpizo analiza asimismo los regímenes presidenciales latinoamericanos desde una óptica doble, al mismo tiempo política y constitucional, al considerar el sistema de partidos y el sistema electoral en su interacción e influencia con la estructura normativa (gobiernos de coalición o gobierno compartido, gobierno dividido y el poder de la calle), para producir una segunda tipología: 1) presidencialismo hegemónico; 2) presidencialismo equilibrado, y 3) presidencialismo débil.

¹³¹ Se excluyen de este análisis, evidentemente, los regímenes que cuentan con la figura de Presidente si éste no ha emergido de la votación libre, abierta, regular, legal y participativa de la sociedad en cuestión.

¹³² K. Loewenstein, "La 'presidencia' fuera de los Estados Unidos (Estudio comparativo de instituciones políticas)", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año 2, núm. 5 (Instituto de Derecho Comparado, México, 1949), pp. 21-28.

¹³³ J. Carpizo, *op. cit.*, n. 4, pp. 193-198. Véase también: S. Mainwaring y S. M. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, 1997; M. Alcántara, *Sistemas Políticos de América Latina*, Tecnos, Madrid, 1999; J. Lanzaro, *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2001, y Dieter Nohlen, *op. cit.*, 2011, pp. 6-10.

Con base en estas tipologías, el citado autor advierte que mientras el presidencialismo puro, el predominante, el atemperado y el de matices parlamentarios pueden configurar alguno de los tipos que se presentan en la realidad (como el hegemónico, el equilibrado o el débil), en cambio, el presidencialismo parlamentarizado sólo puede ser hegemónico o débil.¹³⁴

A continuación se exponen las características básicas de dicha tipología a partir de lo que prevé la letra de las respectivas Constituciones, en especial, el cúmulo de atribuciones del presidente de la República y, sobre todo, la responsabilidad ministerial. A partir de esas características se pretende ubicar y clasificar las diversas especies de sistemas presidenciales realmente existentes en la región.

En todo caso, ha de insistirse que la siguiente clasificación tiene exclusivamente propósitos analítico-comparativos y se basa en un estudio formal de los textos constitucionales latinoamericanos de acuerdo con el criterio apuntado. Por esta razón, la clasificación presentada también podría diferir con otros autores que utilicen criterios distintos, por ejemplo, el peso dado al conjunto de atribuciones de control que posee el Congreso sobre el presidente. Dentro de ese razonamiento se encontrará a Colombia como un tipo extremo en el que siguen predominando las facultades presidenciales, y en el otro lado a Chile, donde las escasas atribuciones congresuales, sin embargo, son ejercidas vigorosamente, dando un peso y un protagonismo especial a su vida parlamentaria.

I. Presidencialismo puro

Aun cuando cabría afirmar que ya no existen sistemas presidenciales puros, salvo el de Estados Unidos (si por “pureza” se entiende aquel que ha mantenido sin mayores alteraciones sus características originales),¹³⁵ es posible identificar aún al presidencialismo puro como el que se aproxima al modelo estadounidense en sus aspectos esenciales: un Poder Ejecutivo unitario y de elección popular (directa o indirecta) por un periodo fijo o determinado; existencia de equilibrios —frenos y contrapesos— entre los órganos del poder; el presidente designa y remueve libremente a los ministros, quienes son responsables ante él; el presidente posee la facultad de veto legislativo; ni el presidente ni los ministros son responsables políticamente ante el Congreso, aunque estos últimos pueden ser sujetos de juicio político, o bien de juicio de responsabilidad o *impeachment* en el caso del presidente (si bien esta alternativa puede acarrear la destitución, a diferencia de los sistemas parlamentarios, ello no deriva en una

¹³⁴ El estudio del grado de eficacia de las disposiciones constitucionales es particularmente importante en América Latina tomando en cuenta que, según la clasificación ontológica de las constituciones elaborada por Loewenstein, varios países cuentan con una Constitución “nominal”, en tanto que se aprecia una falta de concordancia entre la realidad del proceso político y las normas por efecto de factores sociales y económicos. Si bien la función de la Constitución nominal es educar a la población sobre un gobierno democrático constitucional que establezca límites a los detentadores del poder, la aspiración es que la misma se convierta en una auténtica Constitución “normativa” que rijan y determine el proceso político y todos se ajusten a sus respectivos límites. Cabe señalar que en los países de la región también se encuentra el tercer tipo de constituciones a que alude Loewenstein y que denomina “semánticas”, en tanto que, en ocasiones, las respectivas constituciones logran plena eficacia pero no constituyen sino la formalización de la situación existente del poder político en beneficio exclusivo de los detentadores fácticos del poder, quienes las utilizan para estabilizar y perpetuar su poder, pervirtiendo la noción de constitución y desvalorizando su función en la democracia constitucional (véase K. Loewenstein, *Teoría de la Constitución* [trad. Alfredo Gallego], 2ª ed., Editorial Ariel, Barcelona, 1976, pp. 216-231). Sobre la relación entre validez y eficacia de las normas constitucionales, véase J. J. Orozco Henríquez, *El derecho constitucional consuetudinario*, UNAM, México, 1983, pp. 89 y ss.

¹³⁵ Cfr. Diego Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, UNAM, México, 2007, p. 4.

pérdida de confianza o moción de censura por una gestión administrativa inadecuada sino de haber incurrido en alguna causa de responsabilidad prevista en la Constitución o la ley).

En realidad, en la historia latinoamericana de los últimos 30 años sólo dos presidentes han sido removidos a través del procedimiento de *impeachment*: Fernando Collor de Melo en Brasil, en 1992, y Carlos Andrés Pérez en Venezuela, en 1993.

En general, estos sistemas no contemplan matices parlamentarios aun cuando conserven, por la influencia española de la Constitución de Cádiz de 1812, algunas figuras como el refrendo ministerial de los actos del presidente. Y a diferencia de lo establecido por la Constitución de Estados Unidos de 1787, con frecuencia el presidente latinoamericano cuenta con la facultad de iniciativa de leyes y no requiere la ratificación del Senado para la designación de los ministros o secretarios de Estado.

Gran número de países de la región adoptaron en el siglo XIX un presidencialismo puro, y entre los que actualmente lo conservan, en sus aspectos esenciales, se encuentran Brasil, Chile (aun cuando debe destacarse la importancia que el Congreso ha venido ocupando en el funcionamiento del sistema presidencial de este país), Honduras y México.

II. Presidencialismo predominante

Coincide con las características esenciales del presidencialismo puro, salvo la relativa al importante equilibrio ideal que debiera existir entre los órganos del poder público y los mecanismos de frenos y contrapesos. Por el contrario, en este tipo analizado, la Constitución confiere al presidente gran cúmulo de facultades (incluso en ámbitos económicos) y se le concibe como el pivote, eje o columna del sistema político-constitucional. En esa construcción se establece un desequilibrio en favor del órgano ejecutivo, que se vuelve predominante y, correlativamente, sus controles devienen demasiado débiles porque los encargados de esa función carecen de autonomía, a veces escasa o hasta nula (si bien existen mecanismos razonablemente eficaces de protección de los derechos fundamentales, por lo que se aleja de una autocracia).

Desde el siglo XIX y hasta finales del XX, nuestra región se caracterizó por la preponderancia constitucional del Ejecutivo sobre el resto de los poderes públicos; no obstante, de modo paulatino y sistemático, se ha revertido la tendencia en busca de un equilibrio entre los respectivos órganos del Estado, aunque con frecuencia sin éxito. Un claro ejemplo de esta situación lo encontramos en la Constitución de República Dominicana de 1966 y en los sucesivos esfuerzos de cambio, incluida la reforma de 1994, que a pesar de la enorme expectativa y discusión pública que generó no alcanzó un acomodo más razonable entre los poderes constitucionales que componen al Estado.

El régimen constitucional dominicano exige mayorías calificadas muy difíciles de construir si el Parlamento acusa o adjudica responsabilidad política al presidente; en tal caso, se requieren tres cuartas partes, respectivamente, de los miembros de las Cámaras de diputados y senadores (por lo general, en otras naciones del subcontinente bastan dos terceras partes de los miembros presentes). Superar el veto legislativo del presidente obliga de modo indispensable a la conformación de dos terceras partes del número total de las cámaras que componen el Congreso; es decir, superar la observación presidencial de las leyes que el país se propone emitir requiere prácticamente la unanimidad de los partidos dominicanos. No

obstante, con las reformas constitucionales de 2010 se brindan algunas potestades al Congreso, como por ejemplo la promulgación de legislación si, vencido el plazo constitucional para ello, el Ejecutivo no procediera con la promulgación y publicación de la misma.

Por otro lado, para modificar ciertas medidas legislativas en ámbitos relevantes (como el régimen legal de la moneda o de la banca, así como del presupuesto de ingresos y el gasto público) cuya iniciativa no se haya originado en la Presidencia (pues en este último caso basta la mayoría simple), se exigen dos terceras partes del total de legisladores.

Ciertas materias escapan de forma total al control del Congreso (el presidente puede legislar ordinariamente sobre zonas aéreas, marítimas, fluviales y militares, así como en la habilitación de puertos y costas marítimas). Y cuando el propio Congreso no se encuentra reunido, el presidente está facultado para ordenar la suspensión de derechos en situaciones de emergencia, la modificación al presupuesto de egresos o la designación interina de las vacantes en la Cámara de Cuentas o la Junta Central Electoral. En suma, República Dominicana es un buen ejemplo del presidencialismo predominante en América Latina.

III. Presidencialismo atemperado

A diferencia del presidencialismo predominante, en este tipo la Constitución diseña al Poder Legislativo como pivote o eje del sistema político-constitucional y le otorga las atribuciones más importantes; generalmente, las competencias legislativas del presidente se encuentran reducidas e, incluso, carece de la facultad de veto. Si bien podría considerarse que este presidencialismo sólo tiene valor histórico, es importante identificarlo para comprender adecuadamente las demás clases existentes (o las que pueden existir en la región). Un ejemplo es la Constitución mexicana de 1857 (hasta la reforma de 1874), por la que se estableció un Congreso unicameral con predominio, desapareciendo el Senado (a pesar de preverse un régimen federal) por estimarlo un “órgano aristocratizante y conservador”. El presidente carecía de la facultad de veto, pues sólo podía hacer observaciones a las leyes, que se superaban con la mayoría simple de los miembros presentes del Congreso.¹³⁶

IV. Presidencialismo con matices parlamentarios

Aquí, los mecanismos de control del poder público son esencialmente los del sistema presidencial puro, pero esta variante admite o incorpora algunos aspectos que se inspiran en el parlamentario.

Piénsese, por ejemplo, en la existencia de un Consejo de ministros con facultades amplias y donde el Congreso puede censurar a un ministro; la repercusión política que podría tener esa eventual diferencia en la opinión pública no es desdeñable, y tampoco lo es la erosión que podría acarrear en las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo. Sin embargo, la decisión final sobre la dimisión del censurado sigue siendo facultad discrecional exclusiva del

¹³⁶ H. Fix-Zamudio, “Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año XX, núms. 58-59 (Instituto de Derecho Comparado-UNAM, México, enero-agosto de 1967), pp. 36 y ss.; J. J. Orozco Henríquez, “La división de poderes”, en *Derechos del pueblo mexicano*, t. I, 3ª ed., Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, México, 1985, pp. 647-651.

presidente;¹³⁷ por ello este sistema no se considera **parlamentarizado** sino sólo **de matices parlamentarios**.

Hace falta insistir en que la posibilidad de emitir la censura a un ministro por parte del Congreso (ya sea que conduzca automáticamente a su dimisión, como ocurre en el presidencialismo parlamentarizado, o dependa de la decisión final del presidente, como en el presidencialismo con matices parlamentarios) debe diferenciarse del llamado juicio político que se prevé en varias constituciones latinoamericanas.

En efecto, aunque la consecuencia de este procedimiento pueda significar también la separación del cargo, existe una diferencia fundamental: la **censura** no necesariamente debe demostrar que el ministro involucrado ha incurrido en la violación de alguna disposición constitucional o legal, sino que basta una gestión que se considera inadecuada. En el **juicio político**, por su parte, el estándar es más riguroso pues se requiere probar que el alto funcionario señalado sí incurrió en alguna causa de responsabilidad prevista en la Constitución o en la ley.

Entre los países cuya Constitución establece un presidencialismo con matices parlamentarios se encuentran: Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay.¹³⁸

V. Presidencialismo parlamentarizado

Para los efectos de este trabajo, la diferencia fundamental entre el presidencialismo con matices parlamentarios y el presidencialismo parlamentarizado radica en que este último no sólo admite la posibilidad de que el Congreso se reserve la atribución de censurar a los ministros, sino que la misma suponga la remoción o dimisión del censurado con independencia de la voluntad del presidente.

Por otra parte, a diferencia del sistema parlamentario, el presidente sigue siendo el pivote del sistema político-constitucional, pues concentra las funciones de jefe de Estado y de Gobierno (el hecho de que el jefe de Gabinete en Argentina o el presidente del Consejo en Perú puedan ser removidos libremente por el presidente, justifica que no se les considere jefes de Gobierno, identificando al sistema respectivo como presidencial, si bien parlamentarizado).

Dicho de otro modo: la última de las tipologías se caracteriza por introducir en un sistema presidencial controles propios del sistema parlamentario que llegan a alterarlo notablemente. El gabinete y los ministros son individualmente responsables, lo mismo ante el presidente como ante el Congreso; por tanto, este último puede censurar y, llegado el caso, emitir voto de falta de confianza a los ministros, quienes entonces deben separarse del cargo mediante diversos mecanismos. En algunos casos, además, el presidente puede disolver

¹³⁷ Cabe advertir que, para Jorge Carpizo, si un sistema presidencial prevé la censura de algún ministro por el Congreso, pero al efecto exige una mayoría calificada o muy calificada (no sólo cuando la dimisión del ministro censurado depende finalmente del presidente), se trataría también de un caso de presidencialismo con matices parlamentarios (*cfr.* Carpizo, *op. cit.*, n. 4, y pp. 201-202) y no de presidencialismo parlamentarizado, como aquí se sostiene.

¹³⁸ D. Valadés ilustra cómo, incluso en Estados Unidos, se han hecho intentos de “parlamentarizar” el presidencialismo, a través de la posible censura de algún secretario de Estado (citando el intento senatorial respecto de William Seward durante la administración de Abraham Lincoln en 1862) o del procurador general (como ocurrió con Alberto González en 2007 durante la administración de George W. Bush, donde 53 senadores votaron a favor de la censura y 38 en contra, pero se requerían cuando menos 60 votos a favor para que el Senado hubiera podido formular una recomendación no vinculante al presidente de Estados Unidos). *Cfr.* D. Valadés, *op. cit.*, n. 30, y pp. 19-21.

anticipadamente el Congreso y convocar a elecciones, a pesar de lo cual se respeta el periodo fijo del mandato presidencial. Entre los países cuya Constitución establece un **presidencialismo parlamentarizado**, según los criterios apuntados, se encuentran: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela.¹³⁹

Con base en los parámetros y casos expuestos hasta aquí, es posible clasificar a los sistemas presidenciales latinoamericanos contemporáneos en los términos del siguiente cuadro.

Cuadro B.3.2
Clasificación de los sistemas presidenciales contemporáneos¹

<i>Presidencialismo puro</i>	<i>Presidencialismo predominante</i>	<i>Presidencialismo con matices parlamentarios</i>	<i>Presidencialismo parlamentarizado</i>
Brasil Chile ² Honduras México	República Dominicana	Costa Rica El Salvador Nicaragua Panamá Paraguay ³	Argentina ⁴ Bolivia Colombia ⁵ Ecuador Guatemala Perú Uruguay Venezuela ⁶

Fuente: Elaboración propia.

¹ Atendiendo a lo establecido en el texto constitucional, en particular, con respecto al cúmulo de atribuciones del presidente de la República y, sobre todo, a la regulación de la responsabilidad política ministerial.

² En el entendido de que, dada la relevancia que ha venido teniendo el Congreso en el funcionamiento del sistema presidencial chileno, hay quien dudaría en considerarlo un sistema presidencial puro (al respecto, es importante consultar el artículo de Carlos Huneeus, en Daniel Zovatto G., y J. Jesús Orozco, Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007, UNAM e IDEA Internacional, México, 2008).

³ Aun cuando la todavía escasa experiencia práctica en Paraguay respecto del funcionamiento de los matices parlamentarios, podría conducir a algunos a considerarlo un sistema presidencial puro (al respecto, es relevante ver el artículo de Jorge Silvero Salgueiro, en Zovatto y Orozco, op. cit., 2008)

⁴ Sin olvidar, claro está, que, junto a la figura del “jefe de Gabinete”, en Argentina se confiere un cúmulo significativo de atribuciones legislativas al presidente de la República, que influye en el funcionamiento del respectivo sistema (sobre ello, véase el trabajo de Alberto Dalla Vía en Zovatto y Orozco, op. cit., 2008).

⁵ Como se ha mencionado, teniendo en cuenta que en Colombia no ha funcionado en la práctica la moción de censura, hay quien lo consideraría como un sistema presidencial acentuado, sólo matizado con algunas instituciones del sistema parlamentario, por lo que bajo este último criterio podría colocarse

¹³⁹ Lo anterior, atendiendo, como se ha insistido, a lo previsto en el texto constitucional con especial referencia a la responsabilidad política ministerial, pues desde la perspectiva de la realidad político-constitucional cabría ubicar a Venezuela, por ejemplo, como un presidencialismo hegemónico; de manera similar, teniendo en cuenta que en Colombia no ha funcionado en la práctica la moción de censura, hay quien lo consideraría como un sistema presidencial acentuado, solamente matizado con algunas instituciones del sistema parlamentario, por lo que bajo este último criterio podría colocarse a Colombia entre los sistemas presidenciales con matices parlamentarios (al respecto, es importante ver los artículos, de A. R. Brewer-Carías, “Reforma electoral en el sistema político en Venezuela”, y H. de la Calle Lombana, “Reforma electoral en Colombia”, reunidos en D. Zovatto y J. J. Orozco Henríquez, Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007, UNAM-IDEA, México, 2008).

a Colombia entre los sistemas presidenciales con matices parlamentarios (al respecto véase el trabajo de H. de la Calle, en D. Zovatto G. y J. J. Orozco, op. cit., 2008).

⁶ *Desde la perspectiva de la realidad político-constitucional cabría ubicar a Venezuela como un presidencialismo hegemónico, siendo relevante, no obstante, consultar al respecto el trabajo de A. Brewer-Carías, en G. Zovatto G. y J. J. Orozco, op. cit., 2008.*

Hasta aquí, podemos sostener al menos dos conclusiones preliminares. La primera, que después de poco más de 30 años, la democracia en América Latina tiene un rostro inequívocamente presidencialista; la construcción de su nuevo pluralismo ha sido posible con el formato y las bases históricas presidencialistas, lo que a su vez ha dado lugar al periodo de vida democrática más duradero de toda su historia. La segunda: las transiciones democráticas han transformado el presidencialismo histórico de la región, que ha recibido, en un número importante de países, dosis diversas de mecanismos y procedimientos de control parlamentario. Es el presidencialismo el que ahora muda por efecto de la lucha política democrática, y su mutación adaptativa ha caminado en varias direcciones, conforme los regímenes pluralistas se asientan.

A continuación, expondremos un análisis detallado de este proceso de cambio en y del presidencialismo durante las últimas tres décadas, con especial atención al estudio de las siguientes ocho variables: 1) relación entre Ejecutivo y Legislativo; 2) conformación del Poder Ejecutivo; 3) facultades del presidente (legislativas, definición del presupuesto público, poder de veto; atribuciones en emergencias; expedición de decretos; mecanismos para emitir decretos-ley); 4) control de la agenda; 5) convocatoria a referéndum o plebiscito; 6) designación y remoción de ministros; 7) funciones del gabinete, y 8) control del Legislativo sobre el Ejecutivo (tipo de poder legislativo; moción de confianza; censura; informes; pregunta parlamentaria; interpelaciones e investigaciones).

B.3.g. Reformas al presidencialismo en América Latina: Tendencias y estado actual

I) Las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo

Venimos del autoritarismo, de distintos tipos de dictaduras o de tiranías, en las que la figura del presidente (con todo y su connotación republicana) a menudo reflejaba cosas muy diferentes a la de un estadio democrático. A veces, si existía, era una marioneta de las Fuerzas Armadas o, aquí y allá, del embajador de habla inglesa que consumaba por su vía la intervención y la tutela extranjera. A veces ni siquiera podía emanar de elecciones más o menos libres.

El presidente podía ser también la expresión de la movilización nacional sin mediaciones, encarnación pura del pueblo. Podía sintetizar la concentración corporativa de poderes fácticos o de organizaciones populares o ser el hombre por todos adulado, la cúspide de una pirámide autoritaria, tema, origen y destino del poder político. Pues bien, en casi todas partes del subcontinente latinoamericano ese presidente se ha despedido para dar paso a otro tipo, más moderno, acotado y terrenal.

Como el presidente lo concentraba casi todo, como era dueño de un inmenso poder legal y extralegal, la ruta natural de la democratización consistió en modular sus facultades y ceñirlo a un marco institucional más regulado. La tarea de reformar el presidencialismo fue así una de las más importantes que acometieron nuestras democracias desde la llegada de la Tercera Ola.

Todo lo cual lleva a una pregunta central: ¿Cuánto poder debe atribuirse al presidente para que la democracia funcione bien y se consolide? Esta es la cuestión que esperamos responder al analizar la evolución y características de los procesos de reforma política realizados en América Latina entre 1978 y 2009.¹⁴⁰ En especial, analizaremos la búsqueda de un reequilibrio entre las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En efecto, la renovación o racionalización de los sistemas presidenciales de los países se ha centrado en las relaciones Legislativo-Ejecutivo (con la salvedad de Costa Rica, donde en dicho periodo no se aprecia ninguna reforma sobre este particular pero sí en materia del fortalecimiento de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia), aunque en algunos estas reformas vinieron acompañadas de cambios sustanciales en el Poder Judicial. Con frecuencia, el objetivo ha sido dotar de mayores facultades al Legislativo y consolidar un sistema de controles, pesos y contrapesos en aras del equilibrio y mayores atributos congresuales.

El análisis que haremos en los próximos apartados pondrá en evidencia la clara tendencia de las reformas para incorporar al presidencialismo instituciones y procedimientos de origen parlamentario, pero siempre preservando la matriz básica del sistema presidencial.

II) Conformación del Poder Ejecutivo

Ocho de las 18 Constituciones de los países estudiados prevén que el Poder Ejecutivo y, en consecuencia, el gobierno, recaiga en una sola persona, el presidente de la República: Argentina (artículo 87),¹⁴¹ Chile (artículo 24), Honduras (artículo 235), México (artículo 80), Nicaragua (artículo 144), Paraguay (artículo 226), Perú (artículo 110) y República Dominicana (artículo 49).

Cuatro países precisan que el Poder Ejecutivo lo ejercen tanto el presidente como los ministros: Bolivia (artículo 165), Brasil (artículo 76), Costa Rica (artículo 130) y Panamá (artículos 175 y 194), en tanto que los seis países restantes agregan a los anteriores a otros funcionarios: Colombia, a los directores de departamento administrativo (artículo 115); Ecuador, a la vicepresidencia y a los organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas (artículo 141); El Salvador, al vicepresidente, viceministros y sus funcionarios dependientes (artículo 150); Guatemala, viceministros y demás funcionarios dependientes (artículo 182); Uruguay, ministros o el Consejo de ministros (artículos 149, 168 y 179) y Venezuela, vicepresidente y demás funcionarios que determinen la Constitución y la ley (artículo 225).

¹⁴⁰ En algunos casos según se indica en la tabla resumen de la legislación utilizada para el análisis, se incluyen las reformas hasta 2010.

¹⁴¹ Sin embargo, el artículo 100 de la Constitución de Argentina establece que los ministros, secretarios y el jefe de Gabinete tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente con su firma, sin la cual éstos carecen de eficacia.

III) Panorama sobre las principales facultades constitucionales del presidente

Al presidente de la República —al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de Gobierno— se le atribuye un conjunto de competencias constitucionales que lo convierten, además de representante del Estado, en el centro y motor de la actividad política, pues se vuelve jefe de la administración, jefe de las Fuerzas Armadas, colegislador y ejecutor de la legislación aprobada por el Congreso.

A diferencia del modelo estadounidense, cuyo sistema presidencial evolucionó hacia un equilibrio relativo de los tres poderes del gobierno, el régimen presidencial en América Latina se caracterizó desde sus orígenes por una preponderancia muy marcada del Poder Ejecutivo frente a los otros dos poderes del gobierno, basado no sólo en el cúmulo de atribuciones constitucionales sino también metaconstitucionales,¹⁴² con una fuerte tendencia a personalizar el poder y a ejercerlo sin mediaciones, al margen de las instituciones. A continuación se analizan algunas de las principales atribuciones del presidente de la República.

IV) Facultades legislativas del presidente

El presidente latinoamericano interviene en el procedimiento legislativo generalmente a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación y publicación de la ley. Además, conviene abordar los casos excepcionales en que el presidente puede legislar directamente, así como su capacidad para influir en la agenda legislativa y, en su caso, convocar a la ciudadanía para que se pronuncie mediante algún mecanismo de consulta popular.

IV.a) Iniciativa legislativa

A diferencia del presidencialismo estadounidense, que no confiere al presidente la facultad de iniciativa legislativa (si bien en la sesión de apertura de sesiones del Congreso, el jefe del Ejecutivo plantea las iniciativas de su interés), todas las Constituciones de los países latinoamericanos prevén para el presidente de la República esa facultad explícita. Incluso, algunas Constituciones amplían la facultad de iniciativa legislativa a otros funcionarios de la administración, en el entendido de que el Poder Ejecutivo, como conjunto, goza de estas facultades, o bien dotando al vicepresidente y/o a los ministros de dicha facultad durante los debates en el Congreso. Tal es el caso de Bolivia (vicepresidente y ministros, artículo 165); Colombia (gobierno nacional, artículo 154); Costa Rica (ministros, artículo 123); El Salvador (ministros, artículo 133.2); Honduras (secretarios de Estado, artículo 213); Panamá (ministros, artículo 165); Uruguay (ministros, artículo 112); y Venezuela (vicepresidente, ministros y demás funcionarios que determinen la Constitución y la ley, artículo 204, fracción I).

Algunos países extienden la facultad de iniciativa legislativa a otro tipo de órganos del Estado nacional. Para citar sólo algunos ejemplos: Bolivia extiende esta facultad al Tribunal Supremo, en el caso de iniciativas relacionadas con la administración de la Justicia (artículo 162, 4), a los gobiernos autónomos de las entidades territoriales (artículo 162,5) y a sus ciudadanos (artículo 162, 1); Guatemala, al organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo Electoral y la Universidad de San Carlos de Guatemala (artículo 174), mientras que la

¹⁴² Utilizando el ilustrativo calificativo adoptado por J. Carpizo en su clásico libro *El presidencialismo mexicano*, 5a. ed., Siglo XXI, Editores, México, 1985, pp. 82-83 y 190 y ss.

Constitución Bolivariana en Venezuela permite que todos los otros poderes públicos tengan la iniciativa legislativa en sus respectivas áreas: Tribunal Supremo de Justicia (artículo 204, 4), Poder Ciudadano (artículo 204, 5), Poder Electoral (artículo 204, 6) e incluso los consejos legislativos de los estados (artículo 204, 8).

Otra facultad típica del presidencialismo es la llamada “iniciativa exclusiva”, que consiste en reservar al presidente la facultad para presentar leyes sobre determinadas áreas que son consideradas estratégicas, evitando que el Congreso pueda ser el iniciador de un cambio en ellas. Así, en América Latina, todas las constituciones confieren al presidente, directamente, o a través de algún órgano auxiliar, la iniciativa exclusiva en materia presupuestal.

La presentación de los presupuestos nacionales no es la única área exclusiva. En Chile, por ejemplo, también lo son la modificación de la división política o administrativa del país, administración presupuestaria o financiera del Estado, venta y alquiler de bienes del Estado y leyes relacionadas con el uso de las Fuerzas Armadas en el exterior, gasto público (creación y supresión de cargos públicos, remuneraciones de la administración pública y otros), fijación de las remuneraciones mínimas para los trabajadores del sector privado, normas sobre la seguridad social del sector público y privado, así como contratación de empréstitos del Estado (artículo 65 de la Constitución). En Colombia, el presidente es el origen de cualquier iniciativa de cambio en materia de gasto público, planes de desarrollo, estructura de la administración y decretos de exenciones tributarias. En Ecuador se le reserva al presidente la iniciativa legislativa en proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto o modifiquen la división político administrativa del país (artículo 135), mientras que en Uruguay lo es toda ley que signifique gastos, creación de empleos, dotaciones, retiros, beneficios jubilatorios, exoneraciones tributarias, fijación de salarios mínimos y de precios de productos de la actividad pública o privada (artículos 86.2 y 133.2 y 133.3).

IV.b) Definición del presupuesto

La ley de presupuesto es un aspecto neurálgico y de crucial importancia para la gobernabilidad y el funcionamiento adecuado del gobierno. No hay una tendencia clara en América Latina, pues las relaciones y los equilibrios basculan de un poder a otro. A diferencia de lo que ocurre con el Congreso estadounidense,¹⁴³ en varios sistemas políticos de América Latina las modificaciones que el Poder Legislativo puede introducir a la ley de presupuesto que proponga el Ejecutivo son limitadas. En otros sistemas, incluyendo el brasileño, el colombiano, el salvadoreño, y el peruano desde 1993, el Congreso no está autorizado para aumentar los montos asignados a los rubros presupuestarios que presente el Poder Ejecutivo, así como tampoco puede incrementar el monto total de gastos.

En ciertas naciones, el Ejecutivo tiene mayores poderes presupuestarios, mientras que en otras son los Congresos los que cuentan con mayores poderes para modificar las finanzas propuestas por el presidente. El Legislativo posee, en cierta medida, más libertad para modificar el presupuesto cuando tiene la posibilidad expresa de cambiar el monto asignado a

¹⁴³ En Estados Unidos, desde el punto de vista formal, el Congreso es exclusivamente responsable de presentar y promulgar el proyecto de ley de presupuesto, y otros tipos de legislación. Todos los proyectos de ley, incluido el de presupuesto, deben originarse en el Congreso. En la práctica, sin embargo, lo que ocurre es que los representantes del partido gobernante presentan la propuesta de ley de presupuesto del Poder Ejecutivo, que sirve al menos de base para el debate inicial. Cualquier legislador puede presentar un presupuesto alternativo. – J. M. Payne, en *op. cit.*, 2006, p. 102-103.

los diferentes rubros, aunque no pueda elevar la cifra total de gastos, como ocurre en Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela. Este poder es aún mayor cuando el Congreso puede incrementar el monto de los gastos, siempre y cuando contemple además nuevas fuentes de ingresos para cubrirlos. Por el contrario, el presidente se encuentra más debilitado en lo que respecta a la elaboración del presupuesto cuando el Congreso puede modificarlo sin ningún tipo de restricción, como sucede en Argentina, Guatemala, Honduras, Paraguay y México, aunque en este último país el Congreso únicamente puede crear gastos nuevos una vez promulgada la ley de presupuesto.

Por otra parte, la capacidad del presidente de influir en el presupuesto también se ve afectada cuando el Congreso no lo aprueba en la fecha límite establecida o antes de que se inicie el año fiscal. En países como Chile, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú las propuestas del Poder Ejecutivo se convierten automáticamente en ley. De acuerdo con este esquema, el presidente puede ganar si sus partidarios en el Legislativo logran sencillamente posponer el debate o evitar que un presupuesto modificado obtenga los votos de una mayoría. Por su parte, en Argentina, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Uruguay y Venezuela, el presupuesto del año anterior permanece vigente durante todo el año fiscal o hasta que se apruebe un nuevo presupuesto.

En las naciones restantes no existe una disposición para este tipo de eventualidad, lo que implica que debe aprobarse un nuevo proyecto de ley para que el gobierno continúe su labor o de lo contrario deben adoptarse medidas provisionales.

IV.c) Poder de veto

El veto es el mecanismo por medio del cual el presidente rechaza o formula observaciones respecto de un proyecto de ley o decreto aprobado por el Legislativo. Se considera como el principal contrapeso del Ejecutivo frente al Legislativo, y todos los países latinoamericanos lo han incorporado con algunas variantes. La finalidad del veto es tratar de impedir la entrada en vigor de leyes que el Ejecutivo estima inconvenientes o que cree adolecen de vicios de inconstitucionalidad para someterlas a una revisión ulterior.

En América Latina se puede distinguir entre el veto total y el parcial.¹⁴⁴ En este último, el presidente regresa al Congreso, con sus observaciones, las partes del proyecto con las que disiente, en tanto que promulga y publica el resto de la iniciativa con la cual concuerda. Así, algunas partes del proyecto se convierten en ley mientras el resto se ve sometido a una segunda valoración en el Congreso, en espera de una nueva votación que, en su caso, supere el veto. Tratándose de veto por presunta inconstitucionalidad, en algunos países de la región, según se expondrá, el proyecto se somete al órgano de justicia constitucional correspondiente.

Es probable que el veto parcial propicie un juego de suma positiva: los legisladores ganan con la promulgación de aquellos aspectos en que existe coincidencia con el Ejecutivo, mejorándose el orden jurídico, mientras que el presidente también gana al regresar al Congreso la parte del proyecto que se contrapone a sus preferencias, manteniendo la norma vigente inmune a adiciones no deseadas.

¹⁴⁴ En Estados Unidos existe el llamado “veto de bolsillo”, por el cual el presidente omite firmar o promulgar el proyecto de ley, pero tampoco lo devuelve al Congreso con sus observaciones antes de que éste entre en receso, lo que se traduce en que el presidente “congela” cierta iniciativa, “olvidándola en su bolsillo” e ignorando que alguna vez le fue enviada.

Entre los países latinoamericanos que prevén un veto parcial se encuentran: Argentina (sólo cuando la parte no vetada preserve “autonomía normativa”), Brasil, Colombia, Panamá y Paraguay. Es pertinente advertir que un gran número de Constituciones prevé expresamente que cualquier proyecto de ley puede ser vetado por el presidente “en todo o en parte”. Esto ocurre en Brasil, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, donde la publicación de la parte no objetada es decisión del Congreso, lo mismo que en Perú y Uruguay. Es decir, se incluye la posibilidad de objetar sólo algunas disposiciones específicas y se tramita el debate de vuelta, hacia la deliberación congresual.

Cabe señalar que en Guatemala se excluye expresamente el veto parcial, en tanto que en Nicaragua se prohíbe, también de manera expresa, el veto constitucional (tanto parcial como total). En cambio, en Chile y Costa Rica se contempla expresamente que el presidente puede vetar, en forma total o parcial, un proyecto de reforma constitucional.

Cuando tiene observaciones, tratándose del veto total, el presidente regresa el proyecto completo al Congreso (incluida la parte que apoya), y mientras el Congreso no supere el veto presidencial, nada habrá cambiado en la legislación. De ahí que pueda retrasarse la entrada en vigor de todo un paquete legislativo urgente o de trascendencia por el mero rechazo de alguna de sus partes. Lo anterior coloca al Ejecutivo en una lógica de todo o nada, bajo un esquema de ganadores y perdedores absolutos. Dada la lentitud del procedimiento para desahogar un proyecto vetado, el costo de vetar iniciativas en ciertas materias (educación, salud, impuestos) puede llegar a ser tan alto como el de promulgar un proyecto con errores o insuficiencias.¹⁴⁵ No obstante esa experiencia acumulada, todos los países latinoamericanos confieren al presidente la facultad de emitir un veto total.

El procedimiento más común adoptado por las constituciones de América Latina para superar el veto es el de lograr mayoría absoluta en el Legislativo: Bolivia, Brasil, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela son los casos prototípicos. Los que exigen una mayoría calificada de dos tercios de los miembros presentes son Chile, Costa Rica y República Dominicana; a dos tercios del total de miembros obligan Guatemala y Panamá. Existe otro grupo de países donde el universo válido de la mayoría calificada queda sujeta a interpretación (dos tercios de los miembros o del total de votos); ocurre en Argentina, El Salvador, Honduras y México. En Ecuador depende del tipo de veto: en caso de veto completo se requieren dos tercios de los miembros, mientras que el veto parcial requerirá el voto favorable de la mayoría de los asistentes a la sesión para poder superarlo (artículo 138). En Uruguay se requieren las tres quintas partes de los miembros presentes. Incluso si no hay un pronunciamiento expreso de ambas Cámaras dentro de 30 días respecto del veto, se entenderán como aceptadas las observaciones del presidente.

De acuerdo con la terminología de Shugart y Mainwaring, cuando el veto se supera con la mayoría absoluta estamos ante un “veto débil”, y cuando se exige una mayoría calificada se trata de un “veto fuerte”.¹⁴⁶ En algunos países, la facultad presidencial de vetar proyectos de ley por adolecer de vicios de inconstitucionalidad genera la intervención del órgano de justicia constitucional, trátase del pleno de la Corte Suprema de Justicia, como ocurre en El Salvador,

¹⁴⁵ L. C. Ugalde, “Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: el caso del veto presidencial”, *Relaciones entre Gobierno y Congreso*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, México, 2002, pp. 646-648.

¹⁴⁶ Cfr. S. Mainwaring y M. S. Shugart, *op. cit.*, 2002, p. 52.

Honduras y Panamá; la Sala Constitucional en Costa Rica y el Tribunal Supremo en Venezuela, o de la Corte Constitucional, como en Colombia y Ecuador.

El cuadro B.3.3 resume las facultades relacionadas con el procedimiento legislativo que se han mencionado hasta ahora.

Cuadro B.3.3
Facultades relacionadas con el procedimiento legislativo,
con base en las Constituciones Políticas

<i>País</i>	<i>Facultad de iniciativa</i>	<i>Veto</i>		
		<i>Total</i>	<i>Parcial</i> <i>(observaciones)</i>	<i>Forma de superarlo</i>
Argentina	Poder Ejecutivo (artículo 77)	Sí (artículo 83)	Sí (artículo 83) ¹	Dos terceras partes de los votos (artículo 83) ¹
Bolivia	Órgano Ejecutivo (artículo 162 y 165)	Sí (artículo 163)	No se establece explícitamente (artículo 163)	Mayoría absoluta de los miembros presentes (artículo 163,11)
Brasil	Presidente de la República (artículo 61)	Sí (artículo 84)	Sí (artículo 84)	Mayoría absoluta (artículo 66)
Chile	Presidente de la República (artículo 62)	Sí (artículo 70)	Indefinido (artículo 70)	Dos terceras partes de los miembros presentes (artículo 70)
Colombia	Gobierno Nacional (artículo 154)	Sí (artículo 167)	Sí (artículo 167)	Mayoría absoluta: 50% + 1 del total de miembros (artículo 167)
Costa Rica	Poder Ejecutivo (artículo 123)	Sí (artículo 125, 126)	No se establece (artículo 125, 126)	Dos terceras partes de los miembros presentes (artículo 127)

Ecuador	Presidente de la República (artículo 134)	Sí (artículo 138)	Sí (artículo 138)	Dos terceras partes de sus miembros (artículo 138)
El Salvador	Presidente de la República por medio de ministros (artículo 133)	Sí (artículo 137)	No se establece (artículo 137)	Dos terceras partes de sus miembros (artículo 137)
Guatemala	Organismo Ejecutivo (artículo 174)	Sí Previo acuerdo tomado en Consejo de ministros (artículo 178)	No Determinación expresa (artículo 178)	Dos terceras partes del total de los miembros ³ (artículo 179)
Honduras	Presidente de la República por medio de los secretarios de Estado (artículo 213)	Sí (artículo 216)	No se establece	Dos terceras partes de los votos (artículo 216)
México	Presidente de la República (artículo 71)	Sí (artículo 72)	No se establece (artículo 72)	Dos terceras partes del número total de votos (artículo 72)
Nicaragua	Presidente de la República (artículo 140)	Sí (artículo 142)	No se establece (artículo 142)	Mayoría absoluta: 50% + 1 del total de diputados (artículo 143)
Panamá	Ministros de Estado (artículo 165)	Sí (artículo 169)	Sí (artículo 170)	Dos tercios del total de diputados (artículo 170)
Paraguay	Poder Ejecutivo (artículo 203)	Sí (artículo 209)	Sí (artículo 208) ²	Mayoría absoluta (artículo 208, 209)

Perú	presidente de la República (artículo 107)	Sí (artículo 108)	No se establece (artículo 108)	Mayoría absoluta: 50% + 1 de los miembros del Congreso
República Dominicana	Presidente de la República (artículo 122)	Sí (Artículo 102)	No se establece (artículo 102)	Dos terceras partes del total de miembros presentes de cada Cámara (artículo 102)
Uruguay	Poder Ejecutivo por medio de sus ministros (artículo 133)	Sí (artículo 138)	No se establece (artículo 138)	Tres quintas partes de los miembros presentes (artículo 138)
Venezuela	Poder Ejecutivo (artículo 204)	Sí (artículo 214)	No se establece (artículo 214)	Mayoría absoluta de los presentes (artículo 214)

Fuente: Elaboración propia.

¹ Según interpretación judicial.

² La publicación de la parte no objetada es decisión de las Cámaras del Congreso.

³ Artículo 179 constitucional.

IV.d) Facultades del presidente para legislar

En el presente apartado se aborda la atribución presidencial para emitir leyes o decretos extraordinarios o excepcionales. Al respecto, es posible distinguir entre los poderes de decreto, los poderes de emergencia y la delegación de facultades para legislar (es importante advertir que en todos los casos el presidente cuenta ya con el poder de reglamentar las leyes).¹⁴⁷

Sin embargo, lo que ahora nos ocupa son los casos en que el presidente puede, sin mediaciones, expedir leyes propiamente dichas. Sin duda, el poder de decreto constituye el más relevante, pues le permite emitir leyes directamente, sin participación alguna del órgano legislativo (con independencia de que usualmente se permite al Congreso abrogar o modificar el decreto si así lo decide). Sólo los presidentes de Argentina y Brasil tienen la atribución de emitir nuevas leyes por decreto casi en cualquier materia. Mientras que en Argentina el Congreso debe pronunciarse en aproximadamente 20 días sobre el respectivo decreto (a través de la integración de comisiones bicamerales permanentes, así como de trámites especiales de aprobación parlamentaria), en Brasil las medidas provisionales emanadas del

¹⁴⁷ Ésta es la comúnmente llamada facultad reglamentaria y que prácticamente todos los sistemas presidenciales latinoamericanos contemplan, ya sea que se confiera al propio presidente de la República en lo individual o, en algunos casos, en combinación con los ministros o secretarios de Estado.

presidente dejan de regir en 30 días si el Congreso no las convierte en ley. Por su parte, las constituciones de Honduras y Perú también confieren poderes de decreto a su presidente pero sólo en materia económica y financiera cuando lo requiera el interés nacional. Cabe incluir aquí también las facultades para expedir decretos en materia administrativa, que se otorgan al presidente en Nicaragua y Venezuela.

Como advierten Shugart y Mainwaring, incluso cuando la mayoría del órgano legislativo pueda abrogar o modificar un decreto, el presidente sigue desempeñando un papel fundamental puesto que, a diferencia de su facultad de iniciativa de ley que puede o no ser aprobada por el Congreso, el decreto presidencial es ya una ley (y no una mera propuesta) ante la cual la otra rama de gobierno sólo puede reaccionar a posteriori. Además, el presidente puede hacer uso estratégico de este poder e invadir la agenda del Congreso con una avalancha de decretos, como sucedió en Brasil en 1990, cuando Fernando Collor de Melo utilizó su facultad intensamente, emitiendo medidas provisionales cada 48 horas, incluido el llamado “Plan Collor” de estabilización económica.¹⁴⁸ Además, si a la entrada en vigor de determinados decretos-ley sin intervención del Congreso se suma la posibilidad de un veto (en su caso, “fuerte”), el resultado es un poder presidencial casi absoluto en materia legislativa.

Mientras que durante la vigencia de la Constitución de 1853 el poder de decreto en Argentina se desarrolló de facto, con la Constitución de 1994 se establecieron expresamente las primeras salvedades circunscribiendo las materias sobre las cuales se puede decretar. Cabe señalar que, durante el periodo que abarca este estudio, dos Constituciones derogaron los respectivos poderes presidenciales de decreto: Paraguay, en 1992, y Nicaragua, en 1995, mientras que en la de Venezuela se amplió tal poder desde 1999.

Otra atribución legislativa relevante del presidente es la relacionada con los poderes de emergencia, que se prevén con variantes en todos los 18 países objeto de estudio. Así, el presidente de la República, directamente o previa autorización del Congreso (en general, cuando éste no se encuentra en receso), pero en todo caso con el acuerdo de los ministros o secretarios de Estado, suspende ciertos derechos fundamentales en condiciones de catástrofe o calamidad pública y, con frecuencia, dicta las medidas legislativas necesarias para afrontar la situación señalando el periodo de vigencia específica. A pesar del carácter excepcional, cabe señalar que durante buena parte del siglo XX varios países de la región padecieron el abuso de esta facultad presidencial, incluso en épocas de plena paz y estabilidad.¹⁴⁹

La tercera atribución legislativa del presidente es la derivada de la delegación de facultades para dictar leyes por parte del Congreso. Como se puede observar en el cuadro B.3.4, las constituciones de siete países contemplan la posibilidad de delegación de facultades legislativas durante cierto periodo (fuera de los casos de emergencia). La que lo hace de manera más amplia es la de Venezuela, y se ha convertido en práctica común durante la administración del presidente Hugo Chávez.

¹⁴⁸ Cfr. M. Shugart, Matthew y S. Mainwaring, *op. cit.*, 2002, n. 17, y pp. 53-55. Los autores citan un estudio sobre el ejercicio de un total de 1.004 medidas provisionales en Brasil, de 1988 a mayo de 1995, de las cuales 274 habían sido aprobadas por el Congreso, sólo 18 rechazadas y 640 reeditadas.

¹⁴⁹ D. Valadés, *La dictadura constitucional en América Latina*, UNAM, México, 1974.

También se prevé de manera amplia, con salvedades en ciertas materias, en Brasil, Chile, Colombia, Panamá y Perú. De manera más restringida se da en Argentina (sólo sobre materia de organización administrativa) y en México (únicamente sobre regulación económica, como tarifas arancelarias y comercio exterior).

Cuadro B.3.4

Poderes de decreto, emergencia y delegación legislativa (por país)

Argentina	Decreto (por razones de necesidad y urgencia, salvo materia penal, tributaria, electoral y de partidos políticos, previo acuerdo general de ministros, quienes refrendan con el jefe de Gabinete, debiéndose pronunciar el Congreso sobre el respectivo decreto aproximadamente en 20 días, artículo 99, numeral 3), emergencia (artículos 75, numeral 29, y 99, numeral 16) y delegación de facultades legislativas (sólo en materia administrativa, artículo 76).
Bolivia	Emergencia (artículo 172, numeral 8 y 26).
Brasil	Decreto (organización administración federal y en casos de relevancia y urgencia, salvo en materia de nacionalidad, ciudadanía, derechos políticos, partidos políticos, electoral, penal, procesal penal, procesal civil, Poder Judicial, Ministerio Público, planes plurianuales, directrices organizativas, créditos adicionales y suplementarios, secuestro de bienes y cualquier otro activo financiero, artículos 62 y 84, fracción VI), emergencia (artículos 137 al 139) y delegación de facultades legislativas (en materias específicas con diversas salvedades, artículo 68).
Chile	Emergencia (artículos 40 y 41) y delegación de facultades legislativas (hasta por un año salvo determinadas materias, artículo 32).
Colombia	Emergencia (artículos 213 al 215) y delegación de facultades legislativas (por un periodo máximo de 6 meses y para materias precisas, salvo códigos y leyes estatutarias, orgánicas e impositivas, artículo 150, numeral 10).
Costa Rica	Emergencia (artículos 121, numeral 7, y 140, numeral 4).
Ecuador	Urgencia económica (artículo 140 y 148, cuarto párrafo).
El Salvador	Emergencia (artículos 29, 30 y 167, numeral 6º).
Guatemala	Emergencia (artículos 138 y 183, inciso f).
Honduras	Decreto (en materia económica y financiera cuando lo requiera el interés nacional, artículo 245, numeral 20) y emergencia (artículos 187 y 245, numeral 7).
México	Emergencia (artículos 29 y 73, fracción XVI) y delegación de facultades legislativas (sólo sobre regulación económica, artículo 131, segundo párrafo).
Nicaragua	Decreto (en materia administrativa, artículo 150, numeral 3) y emergencia (artículo 150, numeral 9).
Panamá	Emergencia (artículos 55 y 200, numeral 5) y delegación de facultades legislativas (por tiempo determinado y para fines específicos, artículo 159, numeral 16).
Paraguay	Emergencia (artículo 288).

Perú	Decreto (en materia económica y financiera, cuando lo requiera el interés nacional, así como tarifas arancelarias, artículo 118, numerales 19 y 20), emergencia (artículo 137) y delegación de facultades legislativas (sobre materias específicas y por un plazo determinado, salvo tratados internacionales, leyes orgánicas, presupuesto y cuenta pública, artículo 104).
Rep. Dominicana	Decreto (artículo 128, inciso b, cuando fuere necesario como lo establece este artículo) Emergencia (artículo 128, inciso g, y artículo 262. Únicamente cuando el Congreso Nacional no se encuentre reunido).
Uruguay	Emergencia (artículo 168, numeral 17).
Venezuela	Decreto (organización de la administración pública, artículo 236, numeral 20), emergencia (artículos 236, numeral 7, y 337 al 339) y delegación de facultades legislativas (por un periodo determinado y sobre cualquier materia, artículo 236, numeral 8).

Fuente: Elaboración propia.

IV.e) Control de la agenda

Tanto las facultades de iniciativa como las facultades de veto tienen un impacto relevante en la agenda de políticas públicas. A ellas se añaden dos aspectos de especial importancia en el control de la agenda: la posibilidad del presidente para plantear la urgencia en el tratamiento de algún proyecto o iniciativa, con el consiguiente trámite privilegiado en el Congreso, así como la posibilidad de convocar al Legislativo a sesiones extraordinarias en época de receso.

Todas y cada una de las Constituciones de los países latinoamericanos estudiados contemplan la facultad del presidente de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, algunas de ellas precisando que el Ejecutivo define la agenda respectiva. Cabe señalar como una peculiaridad que, en el caso de Colombia, la atribución de convocatoria no corresponde al presidente sino al Gobierno Nacional (que incluye, además, a los ministros y a los directores de departamentos administrativos y es ejercida a través del presidente y el respectivo ministro que encabeza el tema). Asimismo, hay normas que prevén la facultad presidencial de convocar al Parlamento, ejercida por medio de la Comisión Permanente (en Honduras, artículo 245) o por el presidente de la Asamblea Nacional (Nicaragua, artículo 150). En México no basta la decisión del presidente de la República de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, sino que requiere el acuerdo favorable de la Comisión Permanente del Legislativo (artículo 78).

En lo que se refiere a la calificación de urgencia en el trámite o despacho de ciertos proyectos de carácter legislativo, con un plazo de resolución predeterminado (generalmente, de 30 días), entre las Constituciones que la contemplan se encuentran las de Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, y Uruguay.¹⁵⁰ Respecto de este último, resulta pertinente señalar que si durante ciertos plazos previstos el Congreso no rechaza el proyecto de ley presentado por el presidente de la República ni se aprueba alguno sustitutivo, ese proyecto entra en vigor de inmediato, lo cual incrementa la influencia del mandatario en la definición de la agenda de políticas públicas.

¹⁵⁰ Referencias constitucionales: Chile (artículo 71), Colombia (artículo 163), Ecuador (artículo 140 y 148, cuarto párrafo), Paraguay (artículos 210 y 238, numeral 12), y Uruguay (artículo 168, numeral 7º).

IV.f) Convocatoria a referéndum o plebiscito

Un último aspecto que cabe mencionar aquí es la facultad de algunos presidentes (como el ecuatoriano, artículo 104) de someter a referendo diversas iniciativas de ley. Aunque ello no se equipara al ejercicio de facultades legislativas, sin duda es una muestra más de los mecanismos al alcance del presidente para legislar prescindiendo de la participación del Congreso. Estos instrumentos de decisión política se encuentran dentro de un grupo más amplio de mecanismos de democracia directa, que se analizan en detalle en el capítulo 7. Sin embargo, resulta importante determinar los casos en los cuales el presidente tiene el poder de convocar, por la vía directa, a referéndum o plebiscito para dar trámite a algún tema que no pudo ser decidido en el ámbito legislativo.

Las condiciones de su ejercicio son determinantes: si la convocatoria está sujeta a pocas restricciones, se genera una presión importante sobre los legisladores y constituye un instrumento que suele reafirmar el mandato y la legitimidad popular del Ejecutivo.¹⁵¹ Este es el caso, por ejemplo, de Colombia y Ecuador, en donde la facultad de convocatoria a la consulta recae en el Poder Ejecutivo o en grupos de la ciudadanía.

Ese desequilibrio de poder es menor en los casos en que el Congreso tiene también el poder de convocar a un plebiscito o referéndum, como ocurre en Brasil, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela. Y si el mandatario está facultado para convocar un plebiscito o referéndum sin que sea vinculante —como sucede en Argentina— el desequilibrio y el incentivo mismo por realizar consultas se vuelve todavía menor.

V) Facultades no legislativas del presidente

Los presidentes latinoamericanos comparten, en general, otros poderes constitucionales distintos de los legislativos, como el de comandante de las Fuerzas Armadas, la preservación de la seguridad interior, las relaciones exteriores, la designación de funcionarios y, en términos amplios, la dirección de la política de gobierno. Con frecuencia se le asignan funciones materialmente jurisdiccionales que fueron cercenadas del Poder Judicial¹⁵² (aunque, en los últimos años, esa tendencia empieza a revertirse) y que el presidente ejerce a través de diversos tribunales especializados formalmente ubicados en la esfera administrativa y con un grado amplio de autonomía técnica, como ocurre con la justicia fiscal, administrativa, laboral y agraria en varios países.

Para los efectos de este trabajo, interesa sobre todo lo relativo a la dirección de la política general de gobierno, incluyendo la organización estatal y las facultades del presidente para designar a sus colaboradores inmediatos, así como los eventuales controles orgánicos del Legislativo, que se analizan a continuación.

V.a) Designación y remoción de ministros por el presidente

Dieciséis de las 18 Constituciones estudiadas prevén la designación y remoción libre de los respectivos ministros o secretarios de Estado por parte del presidente de la República. Esto es

¹⁵¹ M. Shugart y J. L. Carey, *op. cit.*, 1992.

¹⁵² Lo cual ha sido considerado un síntoma de la preponderancia del Poder Ejecutivo en la región. Cfr. K. Rosenn, "The Protection of Judicial Independence in Latin America", en *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, t. II, UNAM, México, 1998., pp. 1258 y 1267-1269.

así en: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.¹⁵³ Cabe advertir que en Venezuela se prevé que también el vicepresidente esté facultado para proponer al presidente la designación y remoción de los ministros.

En Perú, la atribución del presidente de la República se limita a la designación y remoción libres del presidente del Consejo de ministros, en tanto que los demás ministros son designados y removidos a propuesta del presidente del Consejo (artículo 122); mientras que en Uruguay la designación de los ministros por el presidente requiere el apoyo parlamentario con el objeto de asegurar su permanencia en el cargo, si bien la remoción queda en manos del Ejecutivo (artículo 174).

En consecuencia, a diferencia del sistema presidencial estadounidense, donde la designación de los secretarios de Estado requiere la ratificación del Senado, en los países latinoamericanos generalmente alcanza la voluntad presidencial. No obstante, podemos encontrar ciertas tendencias hacia la búsqueda del aval correspondiente por parte del Congreso o del Senado respectivo (piénsese, por ejemplo, en México, con respecto al procurador general de la República, los diplomáticos y los militares que requieren la ratificación del Senado, artículo 89, fracciones III, IV y IX). Según se analizará más adelante, en la región se ha generalizado, a través de diversas reformas durante el periodo en estudio, que el titular del Ministerio Público u órgano equivalente, además de otros órganos constitucionales autónomos, requieran también ratificación o designación directa del órgano legislativo o alguna de sus Cámaras.

V.b) Previsión y funciones del Gabinete, Consejo de ministros o equivalente

Como se apuntó líneas arriba, ocho de las constituciones estudiadas establecen que el Poder Ejecutivo recae exclusivamente en el presidente de la República (Argentina, Chile, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana), en tanto que otras cuatro señalan que lo ejercen tanto el presidente como el vicepresidente y los ministros (Bolivia, Brasil, Costa Rica y Panamá) y las seis restantes agregan otros funcionarios como integrantes del Ejecutivo (Ecuador, El Salvador, Colombia, Guatemala, Uruguay y Venezuela).

Es de subrayar que las constituciones que contemplan la existencia de un Ejecutivo ampliado (no unipersonal) no siempre establecen un gabinete u órgano equivalente. Este es el caso de Brasil, donde el presidente ejerce el gobierno con los ministros, pero no se confiere función o atribución alguna para ellos en conjunto. Asimismo, y de modo inverso, otras Constituciones que ordenan que el Ejecutivo se deposite sólo en el presidente establecen al mismo tiempo este tipo de órganos, como en Argentina, Paraguay y Perú.

Cabe señalar que 12 de las Constituciones latinoamericanas contemplan expresamente la figura del gabinete o equivalente; nueve de ellas lo prevén como Consejo de ministros: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay

¹⁵³ Referencias constitucionales: Argentina, artículo 99, numeral 7; Bolivia, artículo 172, numeral 22; Brasil, artículo 84; Chile, artículo 32, numeral 7; Colombia, artículo 189; Costa Rica, artículo 139, numeral 1; Ecuador, artículo 147, numeral 9; El Salvador, artículo 162; Guatemala, artículo 183, inciso s); Honduras, artículo 245, numeral 5; México, artículo 89, fracción II; Nicaragua, artículo 150, numeral 5; Panamá, artículo 183, numeral 1; Paraguay, artículo 238, numeral 6; República Dominicana, artículo 178, numeral 2, inciso a , y Venezuela, artículo 236, numeral 3.

y Venezuela,¹⁵⁴ en tanto que una, Argentina, como Gabinete,¹⁵⁵ otra como Consejo de Gabinete (Panamá)¹⁵⁶ y, finalmente, Costa Rica¹⁵⁷ como Consejo de Gobierno.¹⁵⁸

Existen otras dos que, sin asignarles ninguna denominación como órgano, hacen referencia a alguna atribución presidencial que requiere la “firma de todos los ministros”, como en Colombia, o el “acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República”, como en México.¹⁵⁹

Entre las atribuciones más comunes del órgano correspondiente o conjunto de altos funcionarios, se encuentra la de participar con el presidente en la declaración de los estados de sitio o excepción, independientemente de que en su oportunidad el Congreso la apruebe, rechace o revoque. Así ocurre en 10 de los referidos países, con la salvedad de Argentina, Bolivia, Costa Rica y Paraguay, donde basta la decisión presidencial, sujeta al posterior control legislativo, al igual que en Ecuador y República Dominicana. Por su parte, en Brasil y Chile también se prevé dicha facultad presidencial, a menudo vinculada con los llamados poderes de emergencia que le permiten legislar (aun cuando se ordene la participación a otro órgano del Estado), pero no al conjunto de ministros o secretarios. Así, en Brasil, corresponde al Consejo de Defensa Nacional, y en Chile al Consejo de Seguridad Nacional.

Otras atribuciones relevantes de los gabinetes o equivalentes recaen en la aprobación de proyectos de ley que se envían al Congreso (Argentina, Paraguay, Perú y Uruguay); aprobación de proyectos de presupuesto (Argentina, El Salvador y Uruguay); actuación como órgano de consulta presidencial (Nicaragua, Panamá y Paraguay); convocatoria al Congreso (El Salvador, Uruguay y Venezuela); formulación de planes y políticas de desarrollo (Guatemala, Honduras y Venezuela); participación en los nombramientos (Costa Rica, Panamá y Uruguay); definición y coordinación de tareas de gobierno (Paraguay y Uruguay); participación en la concertación de empréstitos y celebración de contratos administrativos (Panamá y Venezuela); refrendo o aprobación de los decretos de necesidad o urgencia (Argentina y Perú); autorización de erogaciones extraordinarias (El Salvador); deliberación sobre asuntos de interés público (Perú); expedición de decretos y ejercicio de la facultad reglamentaria (Venezuela) y del derecho de gracia o indulto (Costa Rica); fijación de aranceles (Panamá); solicitud de informes a funcionarios (Panamá); solicitud al Congreso de la declaratoria de defensa nacional (Costa Rica); autorización para la creación de bancos, concesión de privilegios industriales y ascensos militares, declaración de la ruptura de relaciones, mando de las Fuerzas Armadas, intervención en la remoción de funcionarios, participación en la celebración de tratados y presentación de iniciativas de ley y ejercicio del veto (Uruguay), así como la emisión de decretos sobre créditos, organización de la administración pública y disolución de la Asamblea (Venezuela).

¹⁵⁴ Referencias constitucionales: Bolivia, artículo 165; El Salvador, artículos 166 y 167; Guatemala, artículos 138, 183, inciso m), y 195; Honduras, artículos 245, numerales 7 y 22, así como 252; Nicaragua, artículos 151 y 185; Paraguay, artículo 243; Perú, artículos 121, 125, 126 y 137; República Dominicana, artículo 137, Uruguay, artículos 149, 160, 166, 168, 174, 175 y 198, y Venezuela, artículo 236.

¹⁵⁵ Argentina: artículos 99, numeral 3; 100, numeral 6, 101 y 103) de la Constitución Política.

¹⁵⁶ Panamá: artículos 199 y 200 de la Constitución Política.

¹⁵⁷ Costa Rica: artículos 139, 140, 147 y 149 de la Constitución Política.

¹⁵⁸ D. Valadés, *op. cit.*, 1974, n. 24, y pp. 42-47 y 106-108.

¹⁵⁹ Referencias constitucionales: Colombia, artículo 212, y México, artículo 29.

Como advierte Diego Valadés, la participación del gabinete o de los ministros en el ejercicio de esas atribuciones sólo es relevante si paralelamente existe algún mecanismo de control del Congreso sobre los ministros; de no ser así, su participación sólo representa un elemento ornamental que carece de relevancia institucional.¹⁶⁰ Al análisis de tales tipos de control previstos en las Constituciones latinoamericanas se aboca el siguiente inciso.

Antes, debe decirse que la mayor parte de estos ordenamientos establece que la conformación del Gabinete, Consejo de ministros o equivalente en general se integra sólo por el conjunto de ministros, incorporándose en ocasiones otros funcionarios, como los vicepresidentes, tal como ocurre, por ejemplo, en Guatemala, Nicaragua y Venezuela.

Asimismo, algunas de las 12 constituciones que prevén la figura del Gabinete, Consejo de ministros o equivalente, incluyen la presencia de un coordinador o dejan al presidente en libertad de designarlo, si lo considera necesario. Las que contemplan la función de algún coordinador son Argentina, Perú y, en cierta medida, Venezuela, una de cuyas funciones es presidir el órgano en ausencia del presidente de la República. Esta importante función se denomina jefe de Gabinete en Argentina, en Perú se trata del presidente del Consejo de ministros y en Venezuela del vicepresidente de la República (en este último, previa autorización del presidente de la República); no obstante, en los tres casos, se trata de un funcionario designado y removido por el presidente. Las Constituciones que abren la posibilidad de que exista una figura jurídica que desempeñe esa función son las de Chile, Guatemala y Nicaragua. En el primer caso se puede encomendar la función a un ministro, y en los dos últimos se trata del vicepresidente de la República quien integra y puede presidir el Consejo de ministros.¹⁶¹

VI) Controles del Legislativo sobre el Ejecutivo

Antes de hacer referencia a los diversos tipos de control a cargo del órgano Legislativo sobre la gestión de la administración pública y los actos de carácter económico y hacendario, es conveniente aludir a la forma en que se integra el Legislativo en los distintos países de la región.

VI.a) Integración del Legislativo

En nueve países, el Legislativo es bicameral: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Los nueve restantes tienen un Congreso unicameral: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Como peculiaridad, cabe señalar que en Nicaragua también forman parte de la Asamblea Nacional —con el carácter de diputados propietario y suplente— el presidente y vicepresidente elegidos por el voto popular en el periodo inmediato anterior, así como los candidatos a presidente y vicepresidente que hayan obtenido el segundo lugar en el último proceso electoral (artículo 133). Todos los países bicamerales se integran con una Cámara de diputados y una de senadores, salvo Colombia y Uruguay, cuya Cámara Baja se denomina de Representantes.

¹⁶⁰ Cfr. Diego Valadés, *op. cit.*, 1974, n. 24, p. 43.

¹⁶¹ *Ibíd.*, pp. 47-59 y 109.

VI.b) Facultades de control sobre la gestión administrativa

Entre los medios —distintos del estricto procedimiento legislativo— empleados por las legislaturas para controlar la gestión de la administración pública, cabe mencionar las mociones de confianza y de censura, así como los informes, las preguntas, las interpelaciones y las investigaciones. Si bien tales mecanismos de control surgieron en los sistemas constitucionales parlamentarios, su presencia funcional es cada vez mayor en los distintos regímenes presidenciales analizados durante el lapso del presente estudio.¹⁶²

Sólo dos países latinoamericanos, Perú y Uruguay, contemplan la moción de confianza por parte del Legislativo como respaldo y paso previo a la conformación de un Consejo de ministros. En cambio, es más difundida la institución de la moción de censura, prevista ya en 14 Constituciones de la región; mientras en ocho de ellas se tiene como efecto la dimisión automática del ministro censurado (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela), en las seis restantes la moción se encuentra sujeta a la decisión del presidente (Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana). Como se recordará, los efectos diferentes de la censura nos condujeron a clasificar a los primeros como presidencialismos parlamentarizados y a los segundos como presidencialismos con matices parlamentarios. El hecho de que las Constituciones de Brasil, Chile, Honduras y México no contemplen la moción de censura supuso la razón esencial para considerarlos sistemas presidenciales puros.¹⁶³

Además, prácticamente todas las Constituciones de los 18 países estudiados contemplan la facultad de los órganos legislativos de requerir informes a los titulares de los ministerios o secretarías de Estado e, incluso, de citarlos para que comparezcan ante el Congreso. En 14 países se prevé formalmente la posibilidad de interpelación a los ministros: Argentina (sólo al jefe de Gabinete), Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Cabe advertir, no obstante, que desde un punto de vista técnico debería excluirse de este grupo a Honduras, toda vez que su fórmula de “interpelación” no acarrea la posibilidad de censura a los funcionarios correspondientes, por lo que en realidad nos encontramos frente a meras preguntas parlamentarias. Corresponde mencionar que en Brasil no se prevé la censura, pero se establece la remoción cuando el funcionario se rehúsa a comparecer ante el Legislativo. Lo mismo sucede en otros países aunque sus efectos queden supeditados a la decisión del Ejecutivo, como en El Salvador.

Finalmente, son 15 las Constituciones que prevén el establecimiento de comisiones de investigación, no necesariamente coincidentes con las que contemplan la facultad de interpelar: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

¹⁶² Cfr. *ibídem*, n. 30 y pp. 7-11.

¹⁶³ Si bien, recientemente, México reformó los artículos 69 y 93 de la Constitución para dar lugar a la pregunta parlamentaria (que sustituye el cada vez más tumultuoso “Informe de gobierno”) y para enviarla a cualquier integrante del Gabinete en cualquier momento.

Cuadro B.3.5

Mecanismos de control político del Legislativo sobre el Ejecutivo

<i>País</i>	<i>Moción de confianza</i>	<i>Moción de censura</i>	<i>Requerimiento de información y comparecencia</i>	<i>Interpelaciones</i>	<i>Comisiones de investigación</i>
Argentina	No	Sí (Artículo 101, Sólo del jefe de gabinete,)	Sí (Artículos 71 y 101)	Sí (Artículo 101, sólo al Jefe de Gabinete)	No
Bolivia	No	Sí (Artículo 158,18)	Sí (Artículo 158,17)	Sí (Artículo 158,18)	Sí (Artículo 158,19)
Brasil	No	No	Sí (Artículo 58- III)	No	Sí (Artículo 58-III)
Chile	No	No	Sí (Artículo 52-b)	No	Sí (Artículo 52-c)
Colombia	No	Sí (Artículo 135-8 y 9)	Sí (Artículo 135- 8)	Sí (Artículo 135- 9)	Sí (Artículo 137, incluso a particulares)
Costa Rica	No	Sí (Artículo 121-24, decide el presidente)	Sí (Artículo 121- 24)	Sí (Artículo 121- 24)	Sí (Artículo 121- 23)
Ecuador	No	Sí * (Presidente, artículo 130; ministros y demás funcionarios, artículo 131)	Sí (Artículo 120-9)	No	No
El Salvador	No	Sí (Artículo 131-37, decide el	Sí (artículo 131-18 y 34, y 165)	Sí (Artículos 131- 34 y 165)	Sí (Artículo

		presidente)			131- 37)
Guatemala	No	Sí (Artículo 167)	Sí (Artículos 166 y 168)	Sí (Artículo 166)	Sí (Artículo 171-m)
Honduras	No	No	Sí (Artículo 251)	Sí (Artículos 205-22 y 251)	Sí (Artículo 205- 21)
México	No	No	Sí (Artículo 93)	No	Sí (Artículo 93)
Nicaragua	No	Sí (Artículo 138-4, decide el presidente)**	Sí (Artículo 138- 4)	Sí (Artículos 138-4 y 151)	Sí (Artículo 138- 18)
Panamá	No	Sí (Artículo 161-7, decide el presidente)	Sí (Artículos 161-9 y 198)	Sí (Artículo 161-9)	Sí (Artículo 161-6)
Paraguay	No	Sí (Artículo 194, decide el presidente)	Sí (Artículo 192)	Sí (Artículo 193)	Sí (Artículo 195)
Perú	Sí (Artículos 130, 132 y 133)	Sí (Artículo 132)	Sí (Artículo 129)	Sí (Artículo 131)	Sí (Artículo 97)
República Dominicana	No	Sí (Artículo 95, decide el presidente)	Sí (Artículo 93, numeral 2 inciso e y artículo 94)	Sí (Artículo 95)	Sí (Artículo 93, numeral 2 inciso e)
Uruguay	Sí (Artículo 174)	Sí (Artículos 147 y 148)	Sí (Artículo 119)	Sí (Artículo 119)	Sí (Artículo 120)
Venezuela	No	Sí	Sí	Sí	Sí

		(Artículos 187-10 y 240)	(Artículo 222)	(Artículo 222)	(Artículo 222)
--	--	--------------------------	----------------	----------------	----------------

Fuente: Elaboración propia.

** Debe recordarse que el artículo 130.9 de la Constitución de Ecuador 1998 establece que los ministros podrán ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales cometidas en el desempeño del cargo y que la mayoría de los integrantes del Congreso podrá “censurarlos” en caso de declaratoria de culpabilidad, cuyo efecto será la destitución sólo si el presidente de la República está de acuerdo. Como se comentó anteriormente, en el texto existe una confusión entre la institución del juicio político (la cual es común, incluso, en los llamados sistemas presidenciales puros) y la censura (propia de los que tienen matices parlamentarios), pero debido a que los únicos supuestos para que proceda esta última se remiten a la comisión de infracciones constitucionales o legales mas no a la mera inconformidad con determinada gestión administrativa, se estima que se trata propiamente de un juicio político (con independencia de que el efecto se encuentre sujeto a lo que decida finalmente el presidente, lo cual se considera incongruente, pues el presidente no debe ignorar eventuales violaciones constitucionales o legales) y no de una moción de censura, por lo que no se incluye en este apartado.*

*** La reforma de 2005 a la Constitución de Nicaragua adicionó el siguiente párrafo al artículo 138: “Si la Asamblea Nacional considera al funcionario no apto para el ejercicio del cargo, con votación calificada del sesenta por ciento de los diputados lo destituirá, y pondrá en conocimiento al presidente de la República para que dentro del plazo de tres días haga efectiva esta decisión”. Al parecer, se trata de un caso de censura vinculante; sin embargo, como se apuntó, las divergencias entre los poderes condujeron al acuerdo político de posponer en dos ocasiones sucesivas la entrada en vigor del precepto. Dada la incertidumbre, se está clasificando de la manera indicada.*

B.3.h. Reflexión final

En los sistemas presidencialistas, la gobernabilidad está directamente relacionada con la relación y tensión inherente entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, y el cumplimiento de sus obligaciones y competencias es un aspecto central para el buen desarrollo del gobierno.

Por un lado, el gobierno debe tener la capacidad de responder con eficacia y eficiencia ante los problemas sociales y económicos urgentes para el país, tomando medidas acordes con el interés general. El presidente es la cabeza de gobierno, elegido para liderar al país bajo una visión de largo plazo, al tiempo que resuelve los problemas diarios propios de la compleja vida social y política. En este sentido, un gobierno eficaz requiere que el primer mandatario y el resto del Poder Ejecutivo dispongan de suficientes facultades constitucionales para actuar de manera eficiente. Pero, por el otro lado, en un esquema de división de poderes, el Congreso debe cumplir adecuadamente sus responsabilidades de representación y supervisión del Ejecutivo, y con ello reforzar la idea del control político entre poderes del Estado.

Empero, al cumplir el Congreso su papel, se instala de inmediato la aparente paradoja entre eficacia y representación, que reside en el corazón del debate latinoamericano contemporáneo. La necesidad de un presidente fuerte pero acotado, capaz de tomar decisiones pero controlado, y de un Congreso que canalice las demandas y necesidades de la ciudadanía, pero que trascienda los intereses de una clientela o de un sector; un Congreso que debate, evalúa, fiscaliza pero que no entorpece el gobierno. Esta es la ecuación política clave, y aún no resuelta, de la democracia en América Latina.

Las dificultades aumentan cuando el sistema de elección legislativa genera una conformación del Congreso excesivamente fragmentada entre muchos partidos. En este caso, se estaría priorizando la representatividad por sobre la gobernabilidad del sistema político (tema que

analizaremos en el capítulo 4, que versa sobre las reformas al sistema electoral). En este escenario, las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo se pueden complicar al grado de tener sistemas políticos obstaculizados, o simplemente inoperantes. En otras palabras, un Congreso fuertemente fraccionado tiende a bloquear acciones políticas propuestas por el Ejecutivo. En este mismo escenario, el Legislativo podría correr el riesgo de caer en la incapacidad de supervisar eficazmente al Ejecutivo, y con ello incumplir otro de los objetivos centrales del diseño constitucional. Para evitar este escenario, la solución clásica de la ciencia política apunta a dos fórmulas: 1) revisar la configuración del sistema electoral a fin de reducir el multipartidismo extremo, o bien, 2) modificar la estructura fundamental del régimen político para pasar del sistema presidencialista a uno parlamentario o semipresidencialista.

Una clara reacción a la fragmentación del sistema de partidos ha sido la creciente tendencia de los presidentes latinoamericanos a forjar coaliciones con otros partidos, de muy distinto signo, con el fin de facilitar su conducción gubernamental. En este sentido, la disminución gradual en el porcentaje de gobiernos de mayoría unipartidista ha propiciado la construcción paralela de gobiernos cada vez más respaldados por coaliciones. Empero, esta medida alternativa de los presidentes en condiciones pluralistas requiere estudios más detallados que permitan determinar la viabilidad general de las coaliciones para aliviar los problemas de gobernabilidad en regímenes presidencialistas y multipartidistas.

Sin embargo, y pese a que durante la últimas tres décadas la casi totalidad de los países de la región realizaron procesos de reforma en sus Constituciones y reformaron sus leyes electorales y de partidos, ninguno modificó la estructura básica de su régimen político. No obstante ello, las “dosis de parlamentarismo” o de semipresidencialismo han cristalizado a través de tres elementos del sistema: 1) permitir que el Congreso censure y destituya a los ministros del Gabinete; 2) facultar al presidente para que en circunstancias excepcionales disuelva el Congreso, y 3) la creación del cargo de jefe de Gabinete o alguna fórmula parecida, parcialmente responsable ante el Poder Legislativo. Otra tendencia adicional fue la de imponer controles o restringir el poder presidencial de emitir decretos, además de fortalecer las capacidades del Poder Legislativo mediante la modernización de sus sistemas de información y la profesionalización del personal de apoyo con que cuentan los Congresos y las comisiones legislativas.

Por el contrario, en ciertos casos, otorgar a los presidentes poderes excesivos en el ámbito legislativo ha impedido al Congreso desarrollar la capacidad de participar eficazmente en el proceso de formulación de políticas y de supervisión del Ejecutivo. Desde luego, el desarrollo de esas capacidades también fue restringido por ciertos rasgos del sistema electoral, como la inexistencia de procedimientos democráticos internos en los partidos y la influencia excesiva de los dirigentes en la selección de candidatos. Por otra parte, el Poder Legislativo se ha debilitado como consecuencia del elevado índice de rotación entre los legisladores, a causa de límites establecidos al periodo de su mandato, procedimientos de designación dentro de sus partidos o la falta de prestigio y de recompensas. Si los diputados tienen poca motivación o posibilidades de forjar una carrera en el Legislativo y mantener su cargo, también tendrán pocos alicientes para responder a las demandas e intereses de sus electores, o de invertir en el desarrollo de conocimientos y capacidades necesarias para desempeñar un papel más activo en la vigilancia y en la formulación de políticas.

En síntesis: pese a las numerosas reformas, legales y de hecho, que han tenido lugar en relación con el presidencialismo en la región durante las últimas tres décadas, el presidente sigue manteniendo una cuota significativa de poder en la compleja y difícil relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. El resultado neto de este proceso de cambio es que la figura presidencial se mantiene relativamente fuerte en un buen número de países desde el punto de vista de sus poderes constitucionales y metaconstitucionales.

Por todo ello, América Latina se enfrenta a un nuevo contexto regional que demanda un debate renovado en torno a la efectividad y capacidad de gobernabilidad del régimen político. Como bien ha dicho Chasquetti,¹⁶⁴ los regímenes de gobierno problemáticos no son los presidencialismos a secas, sino los **presidencialismos multipartidistas extremos** (más de cuatro partidos) sin capacidad de formar coaliciones de gobierno.

Las respuestas a estas carencias y dilemas no pasan necesariamente por un cambio de régimen, ya que cambios radicales (de un sistema presidencial a uno parlamentario) son los más difíciles de llevar a cabo debido a los altos niveles de consenso que la reforma exige para poder ser adoptada. Además, sobre este tema no existen soluciones institucionales generales, aplicables a todos los países por igual; hay que realizar reformas contextualizadas y de carácter específico, referidas a países concretos. Por otro lado, la práctica demuestra que además de la relevancia de las instituciones, son igualmente importantes la calidad de los liderazgos y la cultura política. De igual forma, es necesario tomar en cuenta el aprendizaje democrático de los actores políticos, porque como la experiencia lo indica, mientras más seria, comprometida con las instituciones y sofisticada es la elite política, los avances se vuelven más significativos.

Tres décadas después del inicio de la Tercera Ola, América Latina sigue viviendo, hasta cierto punto, bajo la sombra de Linz, porque ningún país de la región ha encontrado un diseño que resuelva de manera duradera y eficiente la difícil ecuación de la gobernabilidad democrática pero, al mismo tiempo, ninguno ha retrocedido en sus condiciones democráticas por efecto de su régimen presidencial.

¹⁶⁴ D. Chasquetti, "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", en J. Lanzaro, *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2001.

Sección B

Capítulo 4

Sistema electoral

B.4.a. Sistema electoral

Hace casi ocho décadas, Ortega y Gasset señaló que “la salud de la democracia depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral, si el régimen democrático es acertado —si se ajusta a la realidad— todo va bien, si no, aunque el resto marche óptimamente, todo va mal”.¹⁶⁵ La frase es elocuente pues concentra la sencillez y la fragilidad de la democracia; por eso no es casual que ése se haya “convertido en el tema central de la ciencia política en el siglo XX”, según el balance secular de Gianfranco Pasquino.¹⁶⁶ Y “el sistema electoral es probablemente la ley más importante del sistema democrático”,¹⁶⁷ la que tiene más impactos, consecuencias y la que expresa mejor el equilibrio político social. Como quiera que sea, no hay duda que el tema ha sido el pivote de la democratización en América Latina y en algunas transiciones, incluso el factor decisivo, el factor que resume todo el proceso de cambio social, político y cultural en los últimos treinta años. Algunos autores han llegado a definir al sistema electoral como “...el conjunto de elementos normativos y sociopolíticos que configura el proceso de designación de titulares de poder, cuando este proceso se basa en preferencias expresadas por los ciudadanos de una determinada comunidad política”.¹⁶⁸ No obstante, en este capítulo utilizaré un concepto mucho más modesto, restringido y normalmente aceptado, es decir:

el conjunto de normas que determinan las formalidades y procedimientos con que los electores seleccionan a los candidatos y partidos políticos de su preferencia y la conversión de votos en escaños (si hablamos de elecciones parlamentarias) o bien en el acceso al Poder Ejecutivo (si hablamos de elecciones presidenciales).¹⁶⁹

Los sistemas electorales constituyen, pues, una combinación de varios elementos de diversos tipos, a saber: las circunscripciones o distritos electorales, el tipo de candidatura, la modalidad del voto, el calendario de convocatoria electoral, la fórmula o criterio de conversión de votos en escaños, la barrera electoral que permite la sobrevivencia de un partido, entre otros. Una

¹⁶⁵ J. Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*, Editorial Austral, Madrid, 2005, p. 204.

¹⁶⁶ G. Pasquino, *Sistemas políticos comparados*, Prometeo Libros y Bononiae Libris, Buenos Aires, 2000.

¹⁶⁷ D. W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven, 1971.

¹⁶⁸ J. Vallés y A. Bosch, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, pp. 33. (Ciencia Política.)

¹⁶⁹ D. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 1998, p. 34.

manera muy sencilla de mirar y clasificar al sistema electoral es el tipo de votación necesaria para acceder al cargo de representación (la fórmula electoral).

I) Sistema de elección presidencial

- Mayoría simple
- Mayoría absoluta con dos vueltas (ballotage)
- Segunda vuelta con umbral reducido

II) Sistema de elección legislativa

- Representación proporcional
- Mayoría
 - Simple
 - Absoluta con dos vueltas
- Sistema mixto
 - Mixto mayoritario¹⁷⁰
 - Mixto proporcional
- Sistema binominal¹⁷¹

Esto no quiere decir que el tipo de votación sea el único elemento que rodea al sistema de elección presidencial y legislativa, y ni siquiera que sea la más importante de todas sus características. Existen otros, entre los cuales cabe destacar los siguientes: la duración del mandato presidencial, la normativa y práctica de la reelección, la simultaneidad de las elecciones (ejecutivas y legislativas), las características en el registro de votantes, las características de las circunscripciones y el tipo de listas utilizadas para la elección de los representantes legislativos.

Es bastante reconocido que la selección de un sistema electoral constituye una de las decisiones más importantes para cualquier democracia por sus consecuencias políticas, especialmente por su impacto sobre el número de partidos, el incentivo o la inhibición al pluralismo y la composición de las asambleas y los gobiernos. Cuando los sistemas de partidos se fragmentan, la gobernabilidad de los países democráticos se vuelve más compleja y en regímenes presidencialistas producen cada vez más gobiernos de coalición. Estas alianzas son la única salida para que los presidentes cuenten con un cierto respaldo legislativo y para garantizar un mínimo gobierno efectivo.

Pero la existencia de una coalición gobernante y su condición teóricamente mayoritaria no siempre significa que el presidente cuente con el apoyo individual de legisladores de los

¹⁷⁰ También denominado “Segmentado” o “Paralelo”.

¹⁷¹ Este sistema combina una fórmula electoral que sigue las pautas de la fórmula proporcional de D’Hondt, pero que al combinarla con circunscripciones de dos escaños, produce resultados de un carácter excluyente respecto a los partidos minoritarios, pero que tienden a favorecer especialmente a la segunda fuerza política, por este carácter híbrido lo clasificamos como un tipo particular (sui generis) de sistema electoral, siguiendo en esto a Nohlen, 1998.

partidos que la integran y tampoco que las alianzas sobrevivan todo el periodo presidencial. Evidentemente, la efectividad gubernamental aumenta al introducirse en el presidencialismo esta forma de gobierno (presidencialismo de coalición). Si parece claro que sociedades complejas, con representación multipartidista (como las latinoamericanas), requieren de una cultura política de colaboración y reparto de poder para su funcionamiento, entonces resulta inevitable volver la mirada al tipo de sistema electoral y los incentivos que promueve o las conductas que inhibe. Pues la normativa electoral, además de incidir en el número de partidos representados y en la naturaleza de los vínculos entre representantes y electores, influye asimismo en la credibilidad y fortaleza institucional de los partidos políticos y los sistemas partidarios. Por ejemplo, el uso de listas cerradas y bloqueadas ha facilitado, en algunos casos, la formación de partidos fuertes —con estructuras verticales y liderazgo continuo—, además de bloques partidarios disciplinados en el ámbito legislativo. Sin embargo, **esta ganancia en la gobernabilidad** utilizando ese tipo de listas y un armado centralizado de las candidaturas por parte de las dirigencias partidarias, ha suscitado fuertes críticas por el déficit de democracia interna, el bajo margen de elección que se brinda al elector y por un reducido nivel de rendición de cuentas personal frente al electorado, pues legisladores electos en esas condiciones, se dice, responderán más a su dirigencia partidaria que a la ciudadanía que les votó.

Todos estos debates y todas estas críticas son recurrentes en América Latina desde hace ya varios lustros. Y en abstracto pueden resultar pertinentes y razonables; sin embargo, pese a su obvia relevancia, no deben exagerarse sus efectos, sobre todo en relación con la gobernabilidad o el sistema de partidos.¹⁷² Hay que tener siempre presente que las instituciones no operan en el vacío y por tanto el contexto (político, cultural, socioeconómico) tiene también un peso importante. Esto explica que un determinado sistema electoral no funciona necesariamente de la misma forma en todos los países. Los efectos dependen en gran medida del contexto socio político en el cual opera. Por ello, resulta más útil el **institucionalismo contextualizado** que el análisis basado en tipos ideales. Al respecto, el Manual de Sistemas Electorales de IDEA Internacional¹⁷³ señala:

Los sistemas electorales generan otras consecuencias que van más allá de este efecto primario. Algunos alientan, o incluso refuerzan, la formación de partidos políticos; otros sólo reconocen la figura de candidaturas individuales. El tipo de sistema de partidos que se va desarrollando, en especial el número y tamaño relativo de los partidos con representación parlamentaria, es algo en lo que influye de manera decisiva el sistema electoral. También influye en la cohesión y disciplina interna de los partidos: algunos sistemas pueden alentar la formación de facciones, donde distintas corrientes de un partido están constantemente en desacuerdo entre ellas, mientras que otros sistemas pueden fomentar partidos que hablen con una sola voz y supriman el disenso interno.

¹⁷² D. Nohlen, *op. cit.*, 1998.

¹⁷³ A. Ellis, B. Reilly, Andrew Reynolds *et al.*, *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*, IDEA Internacional, Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2006, p. 6, en: <http://www.idea.int/publications/esd/es.cfm>

Los sistemas electorales también pueden influir en la forma en que los partidos realizan campañas electorales y en la forma en que se conducen las elites, contribuyendo así a determinar el contexto político general; pueden estimular o inhibir la formación de alianzas interpartidistas y pueden ofrecer incentivos para que los partidos busquen contar con una amplia base de soporte entre el electorado, o para que se concentren en bases de apoyo más restringidas de carácter étnico o de parentesco.

Los sistemas electorales tienen claras consecuencias sobre el número de partidos, pero la elección de los sistemas electorales la realizan los partidos políticos, existentes previamente. En otras palabras, los sistemas electorales —como otras instituciones políticas— son también creaciones de los partidos, las asambleas y los gobiernos previamente actuantes, cada uno de los cuales tiende a preferir aquellas fórmulas y procedimientos institucionales que puedan consolidar, reforzar o aumentar su poder relativo. De modo que resulta muy poco productivo especular sobre el **sistema electoral ideal, el mejor, el más democrático**, cuando lo que debe atenderse son las oportunidades de cambio que ofrece la realidad, los problemas a considerar y los actores involucrados en la coyuntura histórica.

B.4.b. Diseño del sistema electoral

Todas las democracias latinoamericanas actuales han protagonizado intensos procesos de discusión, lucha y negociación para diseñar su sistema electoral y no existen prescripciones sobre la manera de abordarlos. Sin embargo, precisamente por la profusión del fenómeno, la literatura ya es amplia y vasta, y se puede identificar desde el principio una serie de criterios que clarifican lo que se quiere lograr y lo que se desea evitar.

La reconstrucción historiográfica muestra que en los procesos de cambio en nuestros países se han hecho preguntas esenciales y reiteradas: ¿queremos un sistema electoral que consolide un régimen sólido y estable de partidos como referentes de los intereses sociales? ¿O más bien deseamos candidaturas independientes, figuras personales y eliminar el monopolio de representación de los partidos políticos? Por otra parte, ¿se busca un sistema de elección con una amplia oferta electoral para que los electores dispongan de un rango extendido de opciones donde escoger? Si es así, habrá que tomar en cuenta que muy probablemente la papeleta de votación será grande y compleja, lo que traerá complicaciones para aquellos electores con bajos niveles de escolaridad. Cada una de las decisiones para la configuración del sistema electoral encarna al menos un dilema significativo, con impacto en el conjunto del edificio democrático.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Para volver al Manual para el *Diseño de sistemas electorales*, de IDEA Internacional, mencionaremos algunos de los criterios que han sido o deben ser tomados en cuenta: 1) ofrecer representación geográfica, ideológica, político-partidista y descriptiva; 2) hacer que las elecciones sean accesibles y significativas (debe ser fácil votar, papeleta sencilla, cercanía del elector al centro de votación, registro de electores actualizado y garantía del voto secreto); 3) ofrecer incentivos para la conciliación; 4) facilitar un gobierno estable y eficiente, que el sistema electoral se perciba como justo, claro, equitativo y legítimo; 5) asegurar la rendición de cuentas del gobierno; 6) asegurar la rendición de cuentas de los representantes; 7) promover la oposición y supervisión legislativa salvaguardando los derechos de las minorías; 8) fortalecer a los partidos políticos como espacios insustituibles de la participación social y como maquinarias indisolublemente asociadas a la democracia; 9) hacer de las elecciones un proceso regular y sostenibles

B.4.c. La llegada (mundial) de la proporcionalidad

Desde el siglo XIX y principios del siglo XX se produjo un espectacular cambio en los sistemas electorales en Europa occidental y en el mundo industrializado: un giro desde los métodos basados en la regla de la mayoría hacia la representación proporcional (sólo las naciones de habla inglesa permanecieron inmunes a este principio). Durante la Tercera Ola podemos decir que América Latina multiplicó su interés por la puesta en marcha de diversas modalidades de representación proporcional para favorecer su propia democratización, todo lo cual trajo un importante incremento en la cantidad y calidad de estudios sobre la materia en los últimos 20 años y alrededor de todo el mundo.¹⁷⁵

Según Bernard Grofman y Arend Lijphart,¹⁷⁶ existen seis diferencias importantes en la literatura actual sobre sistemas electorales respecto de la etapa anterior:

- i) hay una mayor variedad de perspectivas teóricas;
- ii) los vínculos entre el estudio de los sistemas electorales y el de los sistemas de partidos, así como entre la investigación sobre sistemas electorales y el estudio del diseño constitucional, se han convertido en cuestiones clave;
- iii) existe un creciente interés en superar el nivel nacional para observar los sistemas electorales y el impacto de los sistemas electorales nacionales sobre la política regional y local;
- iv) el rango de temas se ha ampliado considerablemente abarcando nuevas cuestiones como el de la representación de las minorías y los temas de género;
- v) existe un mayor reconocimiento de que reglas electorales que parecen idénticas pueden diferir significativamente en sus consecuencias debido a los factores contextuales;
- vi) hoy se reconoce que los efectos de cambios en los sistemas electorales pueden no producirse inmediatamente, pues los actores pueden necesitar tiempo para cobrar conciencia de la naturaleza de las estrategias óptimas en el nuevo sistema.

El debate ha cobrado asimismo nueva fuerza y enfoques novedosos. Por un lado, sigue abierta la discusión acerca del grado en que los cambios en las reglas electorales afectan/impactan la conformación de los sistemas de partidos, frente al supuesto de que los sistemas de partidos son principalmente una construcción de conflictos sociales latentes en la sociedad. Las leyes clásicas de Duverger (1959) han sido reinterpretadas, primero por Sartori y más recientemente

en el tiempo; 10) considerar, dentro del sistema electoral, normas internacionales (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, etc.).

¹⁷⁵ No obstante, en los últimos años varios países han introducido reformas importantes a sus sistemas electorales proporcionales, entre ellos Italia, Japón y Nueva Zelanda. Estas reformas, acompañadas del impacto que ha tenido a nivel mundial la Tercera Ola, incluida América Latina, se tradujo en un notable resurgimiento del interés por los efectos de las leyes electorales sobre la representación y efectividad de los sistemas políticos, así como sobre el sistema de partidos políticos.

¹⁷⁶ B. Grofman y A. Lijphart, *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Universidad de California, San Diego (CA), 1994.

por otros autores, para quienes los países con un número efectivo de partidos bajo tenderán a cambiar las reglas electorales de modo que reduzcan la proporcionalidad, mientras que los sistemas electorales con un número efectivo de partidos alto tenderán a cambiar las reglas electorales de modo que aumenten la proporcionalidad. Para estos autores “los cambios en las reglas electorales tienden no tanto a producir, ni siquiera a permitir o restringir el número de partidos sino sobre todo a cristalizar, consolidar o reforzar el sistema de partidos previamente existente”.¹⁷⁷

Como quiera que sea, los sistemas de representación proporcional son hoy los más comunes a escala mundial y también en América Latina. En efecto, para las elecciones de Asamblea más de la mitad de las democracias actuales en países con más de un millón de habitantes usan la representación proporcional (57%), seguidos por los sistemas de mayoría (23%) y en tercer lugar por los sistemas mixtos (20%).¹⁷⁸

Las tendencias de las reformas que han tenido lugar durante los últimos cien años van en favor de sistemas más incluyentes y por ende en dirección a la representación proporcional. Si tomamos como base el estudio citado (para un total de 289 sistemas electorales utilizados en 94 países en 2145 elecciones desde principios del siglo XIX) vemos que se han registrado 82 cambios mayores de sistemas electorales. Los países con el mayor número de reformas electorales han sido los de la Europa Latina: Grecia con 9, Francia con 7, Italia y Portugal con 6 y España con 4. Fuera de esta zona geográfica destacan Dinamarca con 4 y, en América Latina, Brasil con 6.

Los sistemas mixtos también se han difundido ampliamente en los periodos recientes, más como resultado de cambios desde sistemas de mayoría que desde la representación proporcional (salvo en unos pocos casos como el de Italia y el de Madagascar) que transitaron de sistemas proporcionales a sistemas mixtos paralelos. Por su parte, Japón y México pasaron de sistemas de mayoría relativa a sistemas mixtos paralelos.

Respecto a los cambios operados en los sistemas electorales para elecciones presidenciales, también se ha consolidado una tendencia mundial a favor de sistemas más inclusivos y complejos. La regla de la mayoría relativa simple, que fue una fórmula típica para nuevas elecciones presidenciales, se usa actualmente sólo en una quinta parte de los países. En las últimas décadas ha cobrado fuerza la regla de mayoría absoluta y la de mayoría relativa calificada,¹⁷⁹ ambas con segunda vuelta electoral directa entre los dos candidatos más votados.

En resumen: la vieja idea de una elección meridiana, que constituye con extrema sencillez al poder presidencial y a las asambleas legislativas, va quedando atrás y en su lugar aparecen fórmulas cada vez más complejas que buscan incorporar demandas y valores más allá de la simple mayoría. También en el caso de América Latina.

Haremos nuestro análisis comparativo en base a estas seis coordenadas constitutivas:

- El sistema de elección presidencial

¹⁷⁷ J. Colomer, “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas”, en J. M. Abal Medina y M. Cavarozzi, *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Homo Sapiens, Rosario (Argentina), 2002.

¹⁷⁸ Sistema que denominamos en este trabajo de “segunda vuelta con umbral reducido”.

¹⁷⁸ *Map of Freedom in the World, 2008*, Freedom House, Washington, D.C., 2008, en: <http://www.freedomhouse.org>

¹⁷⁹ Sistema que denominamos en este trabajo de “segunda vuelta con umbral reducido”.

- El sistema de elección legislativa
- La simultaneidad de las elecciones
- Duración del mandato presidencial
- La reelección presidencial
- La participación de las mujeres en la vida electoral y democrática

B.4.d. Sistema de elección presidencial: tendencias de reforma y estado actual

La reflexión, discusión pública y negociación política en torno al sistema electoral se han vuelto más sofisticadas en estos últimos 30 años en toda América Latina. La primera observación puede resumirse así: hay una clara tendencia a construir reglas e instituciones complejas, pues la fórmula de mayoría simple parece cada vez más inadecuada para los contextos de fuerte pluralismo y de intensa competencia electoral.¹⁸⁰

Como se indicó en párrafos anteriores, el sistema de elección presidencial puede dividirse en dos tipos: a) el sistema por mayoría simple, y b) el sistema por mayoría absoluta o especial con segunda vuelta. En el primer caso, resulta ganador el candidato con el mayor número de votos; en el segundo, para salir victorioso hace falta alcanzar al menos 50% más uno del total de votos. En circunstancias en las que ninguno de los candidatos llegue a esa cifra, deberá convocarse a una segunda vuelta electoral.

Existe una variación al sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta: el sistema de umbral reducido, que se da cuando se asigna un porcentaje mínimo que alguno de los candidatos debe alcanzar, y que está por debajo de 50%. En Costa Rica, por ejemplo, a partir de la reforma del lejano 1934 se estableció que para llegar a la presidencia alguno de los candidatos debía obtener al menos 40% de los votos válidos. A este sistema lo denominaremos sistema de segunda vuelta con umbral reducido.

Los efectos e incentivos de cada uno de estos sistemas de elección son variados. Al respecto cabe señalar:

En los sistemas de mayoría simple, el candidato con mayor número de votos en la primera y única ronda resulta triunfador; esto incentiva a los partidos (en especial a los pequeños y medianos) a establecer alianzas y organizar coaliciones antes de la elección, y a los votantes a optar por los candidatos o partidos con oportunidades viables de triunfo. Si el número de candidatos y partidos que lucha por la presidencia es obligatoriamente limitado, es probable que el efecto de arrastre limite también el número de partidos y alianzas partidistas que obtengan escaños en el Congreso.

En los sistemas mayoritarios con segunda vuelta, los incentivos para que los partidos formen alianzas antes de la primera ronda son más débiles, ya que potencialmente existen dos ganadores y resulta poco probable que la votación permita decidir quién

¹⁸⁰ G. Cox y S. Morgenstern, "Reactive Assemblies and Proactive Presidents. A Typology of Latin American Presidents and Legislatures", documento preparado para el 21º Congreso Internacional de la Asociación de Estudios de América Latina, Chicago, 24-26 de septiembre de 1998. – S. Morgenstern y B. Nacif, *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, 2002.

será el presidente. Incluso los partidos relativamente pequeños tienen un incentivo para presentar su propio candidato presidencial, ya que eso ampliará sus oportunidades de obtener escaños, y obtener un número importante de votos reforzará su posición negociadora frente a uno de los candidatos que participe de la segunda vuelta. Además, los votantes tienen más libertad para expresar su preferencia verdadera durante la primera vuelta, ya que tendrán una segunda oportunidad de elegir entre los dos candidatos más viables (Shugart y Carey, 1992; Shugart, 1995; Jones, 1996). Por lo tanto, en comparación con el sistema de mayoría simple, la fórmula de mayoría absoluta con segunda vuelta estimula a más partidos a participar en la lucha por la presidencia y por obtener escaños en el Congreso. Con el tiempo, el paso del sistema de mayoría simple al de mayoría absoluta con segunda vuelta podría agravar los problemas de gobernabilidad democrática, al reducir la cantidad de votos que consiga en la primera vuelta el candidato que resulte finalmente vencedor y al limitar el apoyo partidista con que contará el presidente en el Congreso.¹⁸¹

Sin embargo, con respecto a los efectos de la segunda vuelta (ballotage o balotaje), Aníbal Pérez Liñán indica que en la mayor parte de los casos el presidente podría ser electo por mayoría simple sin alterar el resultado final, y la realización de una segunda vuelta (con el costo adicional que ello implica) parece innecesaria para garantizar la legitimidad electoral. Por otro lado, existen casos en los que la segunda vuelta parece jugar un papel relevante; son aquellas circunstancias en las que el electorado está dispuesto a utilizar el balotaje para formar una “mayoría negativa” y revertir el resultado inicial. En estos casos, sin embargo, la utilización de la doble vuelta se ha mostrado peligrosa para la gobernabilidad democrática a menos que exista un sistema de partidos históricamente institucionalizado y capaz de encapsular el conflicto político.¹⁸² Más allá del debate teórico, la situación en América Latina muestra que, durante los últimos años, en varios y muy significativos países de la región, se han dado reformas importantes que han modificado el sistema de elección presidencial. Así, nueve países experimentaron procesos en el sentido del balotaje: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Perú, Ecuador, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay.

En Argentina se produjeron modificaciones tanto en el sistema de votación como en el de elección. En efecto, durante 150 años se había utilizado el sistema de elección indirecta para presidente y vicepresidente de la nación, y con la reforma constitucional de 1994 se adoptó el sistema de elección directa. La reforma contó con el fuerte apoyo de los partidos políticos mayoritarios con el propósito de fortalecer la legitimidad democrática del presidente por elección popular y la gobernabilidad del sistema presidencialista. Asimismo, se pasó de un sistema de mayoría simple a uno con segunda vuelta y umbral reducido. El umbral se estableció en 45% o bien 40% con una diferencia de 10% sobre el segundo lugar.

También en Brasil se modificó el sistema de votación indirecta por uno de votación directa a través de la Enmienda Constitucional 25, aprobada por el Congreso en mayo de 1985, que eliminó el Colegio Electoral, hasta entonces encargado de elegir al presidente de la República.

¹⁸¹ J. M. Payne *et al.*, *op. cit.*, 2006, p. 23.

¹⁸² A. Pérez Liñán, “Los efectos del ballotage en los sistemas electorales y de partidos en América Latina”, Trabajo preparado para el II Seminario Iberoamericano sobre Partidos Políticos, Cartagena de Indias (Colombia), 19-22 de septiembre de 2006.

En Perú, con la sanción de la Constitución de 1979, se pasó de un sistema de mayoría relativa a un sistema de mayoría absoluta con dos vueltas. Este cambio no se aplicó sino a partir de 1985.

En Bolivia, la reforma de 1994 había modificado el sistema de elección presidencial en la segunda vuelta, para hacerla desembocar finalmente en una votación dentro del Congreso.¹⁸³ No obstante, la Constitución sancionada mediante referendo de enero de 2009 y promulgada el 7 de febrero del mismo año, modificó la fórmula para la elección de presidente y vicepresidente haciendo que su designación dependa de obtener 50% más uno de los votos válidos o un mínimo de 40% de los votos válidos con una diferencia de al menos 10% en relación con la segunda candidatura (art. 166). En el caso de que ninguna de las candidaturas cumpla estas condiciones se emprenderá una segunda vuelta electoral entre las dos candidaturas más votadas.

En Colombia (1991), República Dominicana (1994) y Uruguay (1997), la reforma cambió el sistema anterior de mayoría simple a uno nuevo de mayoría absoluta con dos vueltas. En Nicaragua se realizaron dos reformas cuya tendencia fue pasar de un sistema de mayoría simple a uno de segunda vuelta y umbral reducido. Primero, en 1995, se estableció un umbral de 45% de los votos, pero después, en la reforma de 1999, éste fue reducido a 40% o de 35% con una diferencia de 5% sobre el segundo lugar.

Finalmente queda el caso de Ecuador, que en 1998 protagonizó una modificación sustancial y diez años después (2008) otra más, bajo el gobierno del presidente Rafael Correa. En la nueva Constitución de la República (art. 143), la votación se emite por el “binomio de candidaturas” para la presidencia y vicepresidencia, por mayoría absoluta.¹⁸⁴

En suma, durante el periodo 1978-2009 se registra una tendencia a pasar del sistema de mayoría simple al de mayoría a dos vueltas o al de segunda vuelta con umbral reducido en la elección de presidente. El objetivo supremo de tales reformas fue fortalecer la legitimidad de origen del candidato ganador o, en algunos casos, reducir las posibilidades de que un tercer partido alcanzara la presidencia. Si bien es difícil emitir un juicio definitivo sobre los efectos de estas modificaciones, la experiencia comparada evidencia que en varios casos la meta de fortalecer el mandato presidencial no se alcanzó. Por el contrario, en algunos países la gobernabilidad se debilitó cuando el candidato ganador de la segunda vuelta no fue el mismo que triunfó en la primera. Además, el paso hacia el sistema mayoritario a dos vueltas parece haber contribuido, en varias ocasiones, a fragmentar el sistema de partidos, reduciendo la cantidad de votos que el candidato ganador obtiene en la primera ronda, así como el número de escaños que su partido obtiene en el Legislativo. No obstante, la experiencia parece

¹⁸³ Hasta 1994 pasaban a la elección en el Congreso las tres fórmulas más votadas, en caso de que ninguna hubiera obtenido la mayoría absoluta (mitad más uno) de los votos populares. La reforma constitucional de 1994 redujo a dos fórmulas presidenciales las que debían ser votadas en el Congreso.

¹⁸⁴ La Constitución Política de 1998, en el artículo 165 incluía: “Si en la primera votación ningún binomio hubiere logrado mayoría absoluta, se realizaría una segunda vuelta electoral dentro de los siguientes cuarenta y cinco días, y en ella participarían los candidatos que hayan obtenido el primero y segundo lugar en la primera vuelta. No será necesaria la segunda votación si el binomio que obtuvo el primer lugar alcanzara más de 40% de los votos válidos y una diferencia mayor de diez puntos porcentuales sobre la votación lograda por el ubicado en segundo lugar”. La anterior Constitución de 1978 sólo establecía “por mayoría absoluta de sufragios, en votación directa, universal y secreta, conforme a la ley”.

evidenciar que el efecto adverso indirecto es menor si el umbral para elegir un ganador durante la primera ronda está por debajo de 40 por ciento.

Cuadro B.4.1

Países con reformas en el sistema de elección presidencial. 1978-2009

<i>País</i>	<i>Sistema anterior</i>			<i>Descripción del cambio</i>
	<i>Mayoritario a dos vueltas</i>	<i>Mayoría relativa a una vuelta</i>	<i>Año del cambio</i>	
Argentina		X	1994	De mayoría simple a dos vueltas con umbral reducido (45 o 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano); también de indirecta a directa.
Bolivia	X (Si ningún candidato lograba mayoría absoluta decidía el Congreso entre los dos primeros)		2009	Segunda vuelta electoral si no se alcanza 50% más uno de los votos, o 40% con una diferencia de 10 puntos.
Brasil			1985	De votación indirecta a directa.
Perú	x		1985	De mayoría relativa a mayoría absoluta a dos vueltas.
Colombia		X	1991	De mayoría simple al de mayoría a dos vueltas.
Ecuador	X		2008	Elección con mayoría de 50% + 1 o 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano. De no cumplirse ambos supuestos, segunda vuelta entre los dos "binomios" (presidente y vicepresidente más votados).
Nicaragua		X	1995 1999	De mayoría simple a dos vueltas con umbral reducido de 45%; luego el umbral se redujo aún más, a 40 o 35% con una ventaja de 5% sobre el contendiente más

				cercano.
República Dominicana		X	1994	De mayoría simple al de mayoría a dos vueltas.
Uruguay		X	1997	De mayoría simple al de mayoría a dos vueltas.

Fuente: Elaboración propia, con base en J. M. Payne *et al.* (coords.), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID-IDEA, Washington, D.C., 2006., 2006, p. 26.

Considerando las reformas realizadas durante el periodo de estudio, y tomando en cuenta que hace 30 años no existía un solo país que hubiese instalado la segunda vuelta como método, es posible describir el siguiente panorama: cinco países eligen hoy a sus presidentes mediante el sistema de mayoría simple (Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela). En las restantes 13 naciones impera el sistema de elección por mayoría absoluta. En ocho casos (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay) gana al candidato que obtiene 50% más uno de los votos válidos, mientras que en los restantes cinco países (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua) se instaló al mismo tiempo un sistema de segunda vuelta con umbral reducido.

Cuadro B.4.2

Sistemas de elección presidencial

<i>País</i>	<i>Mayoritario a dos vueltas</i>	<i>Dos vueltas con umbral rebajado</i>	<i>Mayoría relativa a una vuelta</i>
Argentina		X (Umbral de 45 o 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano)	
Bolivia		X (Umbral de 50% + 1 o 40% y 10% sobre el contendiente más cercano)	
Brasil	X		
Chile	X		
Colombia	X		
Costa Rica		X (Umbral de 40% del total de votos válidos)	
Ecuador		X (Umbral de 50% + 1 o 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano)	
El Salvador	X		
Guatemala	X		
Honduras			X
México			X
Nicaragua		X (Umbral de 40 o 35% con una ventaja de 5% sobre el contendiente más cercano)	
Panamá			X
Paraguay			X
Perú	X		
Rep. Dominicana	X		
Uruguay	X		
Venezuela			X

<i>País</i>	<i>Mayoritario a dos vueltas</i>	<i>Dos vueltas con umbral rebajado</i>	<i>Mayoría relativa a una vuelta</i>
Total	8	5	5

Fuente: Elaboración propia.

En suma, el sistema electoral predominante en la región es el mayoritario a dos vueltas con dos variantes fundamentales (mayoría absoluta o umbral reducido). En teoría, esto resuelve o ayuda al fortalecimiento del mandato del presidente electo, pues la segunda ronda tendería a garantizar que el mandatario emerja de una mayoría clara. En apariencia, esta variable influiría de manera positiva en la legitimidad del mandato y en sus posibilidades de acción, despliegue de programas y gobierno,¹⁸⁵ pero la realidad se muestra mucho más reacia a las promesas de esta fórmula.

B.4.e. Sistema de elección legislativa: tendencias de reforma y estado actual

Como ya hemos indicado, el sistema de elección legislativa influye claramente en los niveles de gobernabilidad democrática. Más que por su efecto directo en el régimen democrático, el sistema electoral influye en la gobernabilidad por su impacto en la estructura y el funcionamiento del sistema de partidos políticos. Ese impacto, incluso, dista de ser totalmente predecible, porque el sistema electoral interactúa con una multitud de factores, entre ellos la profundidad y diversidad de las divisiones sociales, políticas y económicas, la naturaleza del régimen político y la cultura política, y con otros más coyunturales.¹⁸⁶

Asimismo, el sistema electoral ejerce un efecto directo en la forma en que la elección se traduce en una asignación determinada de poder y autoridad. Los sistemas de elección legislativa en la región se pueden clasificar en cuatro grandes categorías:¹⁸⁷

1. Los **sistemas de representación proporcional** son los que adjudican los escaños según el porcentaje de votos obtenidos por cada partido, reflejando de esta forma en el Poder Legislativo la heterogeneidad política de la sociedad. Su principal objetivo es representar a los grupos políticos de acuerdo con su fuerza político-electoral.
2. Los **sistemas de mayoría simple** que asignan los escaños al candidato o partido que haya obtenido mayor cantidad de votos, con lo cual se favorece a los partidos más grandes y se reducen las posibilidades de representación para los más pequeños. Este sistema está diseñado para propiciar la formación de mayorías y con ello el principio de gobernabilidad en primera instancia. Una variante es el sistema de mayoría simple con representación de minorías, donde el partido con mayor cantidad de votos en la circunscripción obtiene la mayoría de escaños, pero el partido en segundo lugar también puede obtener representación.
3. El **sistema binominal** que se utiliza en Chile. En este caso los partidos o coaliciones presentan listas de candidatos en circunscripciones binominales. Los electores votan por un

¹⁸⁵ J. M. Payne *et al.*, *op. cit.*, 2006, p. 22.

¹⁸⁶ International IDEA, *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, International IDEA, Estocolmo, 1997.

¹⁸⁷ J. M. Payne *et al.*, *op. cit.*, 2006, n. 82 y cap. 3, pp. 41-89.

candidato, pero los partidos (o las coaliciones) acumulan los votos. De esta manera, cada uno de los dos partidos con mayor número de votos gana un escaño, a menos que el partido que queda en primer lugar obtenga el doble de sufragios que el del segundo lugar, en cuyo caso obtiene los dos escaños. Ésta es una forma particular de generar un sistema mayoritario, donde se favorece a los dos partidos más grandes y en particular a la segunda fuerza electoral.

4. Los **sistemas mixtos**, entre los que encontramos el sistema mixto mayoritario o segmentado y el sistema mixto proporcional. El sistema segmentado o mixto mayoritario es utilizado en México y Venezuela. En este caso coexisten en un mismo sistema las fórmulas de representación proporcional y la de mayoría, pero funcionando en forma paralela. En México, el elector cuenta con dos votos, uno para elegir las tres quintas partes de los congresistas por mayoría simple en circunscripciones uninominales, y el otro voto para elegir las restantes dos quintas partes de los representantes por medio de representación proporcional en circunscripciones plurinominales. En el caso de la elección de la Asamblea Nacional en Venezuela, el elector cuenta igualmente con dos votos, uno para los candidatos nominales que se eligen por mayoría relativa (113 diputados en 2010), y otro para la elección por lista cerrada y bloqueada utilizando la fórmula proporcional de D'Hondt en circunscripciones de dos o tres escaños (52 diputados en 2010). El sistema mixto proporcional (representación proporcional personalizada) se utiliza en Bolivia. En este sistema los electores cuentan también con dos votos, uno para votar por candidatos en circuitos uninominales de mayoría relativa (50% del total), y otro para votar por listas de partidos. Cada elector puede votar por uno de los candidatos nominales de su circuito de mayoría relativa y por una lista de partido en su circunscripción. A diferencia de los sistemas mixtos mayoritarios, en los sistemas mixtos proporcionales las fórmulas proporcional y mayoritaria no se aplican en forma paralela o independiente, sino que ambas fórmulas están vinculadas de modo que la fórmula proporcional, aplicada con base en los votos lista, determina cuántos escaños del total de la circunscripción le corresponden a cada partido; se restan luego los que la organización haya obtenido en circuitos de mayoría relativa, y si aún le faltan al partido cargos por adjudicar, éstos se le otorgan de la lista que presentó.

B.4.f. Sistema de elección para la Cámara Baja

En la mayoría de los países de la región se realizaron reformas para modificar los sistemas de elección legislativa o, al menos, alguno de sus componentes. No obstante, en muchos casos estos cambios fueron menores y por ende no representaron una modificación sustantiva de los sistemas legislativos de cada país. En concreto, 16 países modificaron el sistema de elección legislativa: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Dos países, Brasil y Costa Rica, no lo modificaron.

En Argentina, producto de la reforma constitucional de 1994, el mandato presidencial se redujo de seis a cuatro años, y con ello se modificó la elección legislativa. A partir de este cambio se celebra una elección legislativa, en lugar de dos como sucedía antes, a mitad del periodo presidencial. En Bolivia, la reforma más significativa se dio también en 1994, cuando se reemplazó el sistema de representación proporcional por lista por el de representación proporcional personalizada (mixto proporcional). Asimismo, se separó en la boleta de votación

el voto para elegir a los diputados por mayoría simple en circunscripciones uninominales del voto para elegir presidente, senadores y diputados en listas cerradas y bloqueadas. En el caso chileno, la reforma constitucional de 1980 cambió el sistema de representación proporcional en circuitos plurinominales por el sistema binominal.

En Colombia se sancionaron dos reformas significativas. La primera en 1991, cuando se redujo el tamaño del Congreso y se crearon circunscripciones especiales para grupos indígenas, comunidades negras y representantes de colombianos en el exterior. La segunda en 2003, cuando se cambió el sistema de cociente natural (Hare)¹⁸⁸ por el de la llamada cifra repartidora (D'Hondt) y se instaló el voto preferente opcional.

En Ecuador también se realizaron dos reformas de consideración. La de 1998 aumentó el número de diputados de 82 a 121 y sustituyó el sistema de representación proporcional por uno de mayoría simple, e instaló la simultaneidad en la elección de todos los diputados. Sin embargo, la reforma de 2002 volvió al sistema de representación proporcional, ahora con listas abiertas y con la fórmula D'Hondt para la asignación de escaños. Asimismo, se redujo el tamaño del Congreso de 121 a 100 representantes. En El Salvador se aprobó en 1988 una reforma que aumentó el número de diputados de 60 a 84, y se creó una circunscripción nacional conocida localmente como “plancha nacional” para elegir 20 de los 84 diputados.

En Guatemala y Honduras se produjeron modificaciones al sistema electoral con respecto al tamaño del Congreso. En Guatemala se pasó en 1990 de 100 a 116 diputados. Sin embargo, en 1994 se redujo ese número a 80 parlamentarios. En 1998 se elevó de nuevo a 113 y, finalmente, en 2002 se volvió a elevar el número de diputados hasta 158. En Honduras, en 1985 se elevó el número de diputados de 85 a 134 y luego en 1988, mediante decreto, se redujo su número a 128; asimismo, en 2004, se modificó mediante reforma la estructura de las listas de candidatos, al pasar de listas cerradas y bloqueadas a un sistema con listas abiertas.

Por su parte, en México ocurrieron varios cambios. En 1986 aumentó el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200, de modo que la Cámara Baja pasó de 400 representantes a 500. En 1989 se modificó el sistema de votación permitiendo dos votos a cada elector, uno para la parte elegida por mayoría simple y el otro para la parte plurinomial. En 1990, 1993 y 1996 se realizaron modificaciones sobre el umbral de representación y los porcentajes necesarios para obtener mayorías en las Cámaras. También en 1996 se crearon cinco circunscripciones plurinominales para sustituir la circunscripción nacional.

En Panamá, la reforma de 1993 cambió el método de asignación de escaños. En esta oportunidad se eliminó la restricción introducida en 1988, que impedía a los partidos que no habían obtenido diputados conseguirlos mediante residuos. De igual forma, se introdujeron papeletas separadas para cada cargo de elección popular.

En Perú, las reformas de 1993 al sistema legislativo incluyeron el reemplazo del sistema bicameral por uno unicameral; se conformó una sola circunscripción nacional y se redujo el número de representantes de la Cámara Baja de 180 a 120. Sin embargo, a partir de 2000, con

¹⁸⁸ La fórmula de Hare (Thomas Hare, 1857) consiste en la división del número total de votos válidos (o una fracción de ellos) entre el número de puestos a adjudicar en la circunscripción correspondiente. La fórmula de D'Hondt (Victor D'Hondt) consiste en la división de los votos recibidos de cada uno de los partidos políticos por una serie de divisores (números naturales) y se obtienen cocientes. Los escaños se reparten con base en los cocientes más altos (se le conoce también como procedimiento de la media mayor).

la Ley Orgánica de Elecciones, la elección de congresistas se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple (25 circunscripciones, una por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao), aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional.

En República Dominicana las principales reformas se dieron a partir de 1997, cuando se establecieron nuevos distritos electorales, se aumentó la cantidad de diputados de 120 a 149, y se instauró la elección a través de boletas cerradas y no bloqueadas mediante el denominado voto preferencial, que se utilizó por primera vez en las elecciones de 2002.¹⁸⁹

En Uruguay, con la reforma constitucional de 1996, se modificó el doble voto simultáneo, que desapareció para la elección presidencial y quedó también recortado en la Cámara de representantes, al prohibirse la acumulación por sublemas para la elección de diputados, con ánimo de desalentar las “cooperativas” políticas.

En Venezuela, por último, con la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio de 1993 se combinó el principio de la representación proporcional con la personalización del sufragio. Asimismo, con la reforma constitucional de 1999 se eliminó al Senado sustituyéndolo por un sistema parlamentario unicameral y, mediante reforma que dictó la Asamblea Nacional Constituyente en enero de 2000, se mantuvo el sistema mixto proporcional (representación proporcional personalizada) aumentando de 50 a 60% los representantes populares que debían ser elegidos por mayoría relativa en circunscripciones nominales, según el principio de la personalización, mientras 40 % se debían elegir por listas cerradas y bloqueadas. En la Ley Orgánica de Procesos Electorales de 2009 se pasó de la representación proporcional personalizada al sistema mixto mayoritario (también conocido como segmentado o paralelo), según el cual en las elecciones de diputados para la asamblea nacional de 2010, 113 diputados se eligieron por mayoría relativa y 52 mediante representación proporcional en listas cerradas y bloqueadas, utilizando la fórmula de D'Hondt en circunscripciones de dos o tres escaños.

En suma, el sistema que predomina en la región para escoger a los representantes legislativos es el de representación proporcional, que se aplica en 14 de los 18 países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En Bolivia se utiliza el sistema de representación proporcional personalizada (mixto proporcional), en el que se intenta aumentar la intensidad de la participación electoral sin disminuir la representatividad. En Chile, como hemos mencionado, se aplica un sistema binominal. En México y Venezuela se utiliza un sistema mixto mayoritario o segmentado, aplicando una combinación de la fórmula de representación proporcional con la de mayoría simple.

Cabe destacar que en diez países de la región se utiliza la fórmula D'Hondt, la menos proporcional y que favorece de manera sistemática a los partidos más grandes; se practica en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Por su parte, en El Salvador y Honduras utilizan la fórmula de Hare y

¹⁸⁹ Es importante señalar que aunque este estudio comprende hasta el año 2009, República Dominicana proclamó una nueva Constitución en el año 2010, en la cual se menciona que los Diputados se eligen por votación directa secreta y universal, por representación proporcional desde las listas y de forma nominal en todo el país. Con esta nueva reforma se aumentó a 178 diputados.

restos más altos, que resulta más imparcial respecto de los partidos grandes y los pequeños y suele producir resultados de elevada proporcionalidad. Variaciones del método Hare se instrumentan en Costa Rica y Panamá.

Otros países utilizan una combinación de fórmulas electorales. En Bolivia y Venezuela se aplica la fórmula D'Hondt para la representación proporcional, y mayoría simple para los legisladores que se eligen en circunscripciones nominales. En México se utiliza la fórmula de Hare y los restos más altos para los parlamentarios que se eligen por representación proporcional y mayoría simple para el resto.

Finalmente en Chile, al existir un sistema binominal, se asignan los escaños a los dos partidos con mayor número de votos salvo cuando el primero obtiene el doble de votos que el segundo (una aplicación de la fórmula de D'Hondt a circunscripciones de dos escaños).

Con respecto a la estructura de la papeleta, se observa en la región que siete países utilizan exclusivamente listas cerradas y bloqueadas para la elección de los diputados: Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. En Colombia el sistema de base es igualmente el de listas cerradas y bloqueadas, pero cada partido puede optar por utilizar el voto preferencial en listas cerradas y no bloqueadas. También en Bolivia, México y Venezuela se utilizan listas cerradas y bloqueadas para la parte de representantes que se elige mediante representación proporcional. Con relación al voto personalizado, en listas cerradas y no bloqueadas o en listas abiertas, en Brasil, Chile, Panamá, Perú y República Dominicana¹⁹⁰ se aplica el voto preferencial en listas cerradas y no bloqueadas. En Ecuador y Honduras se emplea el sistema de listas abiertas. Las políticas de acción afirmativa, especialmente las cuotas mínimas de participación de mujeres en puestos elegibles y más recientemente la exigencia de la paridad, como veremos más adelante, son cambios relevantes en la estructura de las papeletas congresales de la región.

Es probable que el predominio de los sistemas de representación proporcional en la Cámara Baja haya contribuido al incremento en el número de partidos representados en el Poder Legislativo de los países de América Latina (mayor fragmentación). Los sistemas bipartidistas vigentes en varios países al inicio del periodo del estudio, en su mayor parte han dado lugar a sistemas con dos partidos y medio o tres partidos. En otros países, los sistemas de partidos que ya se encontraban levemente fragmentados se dividieron aún más, por lo que los gobiernos de mayoría unipartidista se han tornado la excepción en la región.

En otras palabras, la tendencia de las reformas muestra un fortalecimiento del principio de representación proporcional, que por su naturaleza genera también una reducción en los niveles de efectividad del sistema, en tanto la participación de una cantidad cada vez mayor de partidos en la escena política promueve escenarios donde resulta más difícil crear gobiernos de mayorías que faciliten la toma de decisiones y el consenso. En algunos casos, como ya se

¹⁹⁰ Luego de las elecciones legislativas de 2010, la Junta Central Electoral de República Dominicana dejó sin efecto la resolución que autorizaba la aplicación del voto preferencial en listas cerradas y no bloqueadas, de modo que para las elecciones de 2016 sólo se mantendrá su aplicación si la misma se dispone por ley o por una nueva resolución de la Junta Central Electoral.

mencionó, la efectividad¹⁹¹ también ha disminuido por la separación de las elecciones legislativas y las presidenciales.

Si bien se han dado, empero, muchas reformas a los sistemas electorales legislativos de la región durante este periodo, generalmente han sido muy conservadoras en su diseño y efectos. Las reformas, aparentemente, no han aliviado de manera sustancial los problemas de gobernabilidad, ni han reforzado la credibilidad de las instituciones representativas de la región. Más bien, como hemos dicho, al favorecerse la representación la efectividad ha quedado rezagada en la Cámara Baja, y se establecen pocas garantías al presidente para lograr mayoría en el Congreso, lo que dificulta la conducción gubernamental.

Nos enfrentamos a una región que en su mayoría ha adoptado sistemas de elección legislativa que favorecen la representatividad en detrimento de la efectividad y la participación, fundamentalmente por la clara tendencia de los países latinoamericanos a adoptar el sistema de representación proporcional, unido al uso de distritos plurinominales y a la utilización de listas de partidos cerradas y bloqueadas. A pesar de que en la mayoría de los países existen circunscripciones medianas, por lo general ofrecen oportunidades para que los partidos más pequeños obtengan una representación. A menudo, esto puede dar por resultado gobiernos carentes de mayoría en el Congreso y un grado bastante alto de fragmentación del sistema de partidos.

Cuadro B.4.3

Sistemas utilizados para elegir la Cámara Baja

<i>País</i>	<i>Sistema</i>	<i>Fórmula electoral</i>	<i>Papeleta de votación</i>
Argentina	Representación proporcional en circunscripciones medianas	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Bolivia	Representación proporcional personalizada	Plurinominal: D'Hondt Uninominal: Mayoría simple.	Candidatos en distritos uninominales y listas cerradas, bloqueadas
Brasil	Representación proporcional en circunscripciones grandes	D'Hondt (media mayor)	Listas cerradas y no bloqueadas
Chile	Binominal	Binominal (equivalente a D'Hondt en circunscripciones de dos escaños)	Listas cerradas y no bloqueadas
Colombia ¹	Representación proporcional en circunscripciones medianas	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas o no bloqueadas (voto

¹⁹¹ La "efectividad" es entendida tal como la medida en que las fuerzas políticas en el poder Legislativo están en condiciones de tomar decisiones, y es inversamente proporcional al grado de fraccionamiento político en el Congreso. Al respecto véase J. M. Payne *et al.*, *op. cit.*, 2006, cap. 3, p. 43.

<i>País</i>	<i>Sistema</i>	<i>Fórmula electoral</i>	<i>Papeleta de votación</i>
			preferente opcional)
Costa Rica ²	Representación proporcional en circunscripciones medianas	Cociente de Hare, subcociente de 50% y resto más alto	Listas cerradas, bloqueadas
Ecuador	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	D'Hondt	Listas abiertas con <i>panachage</i>
El Salvador	Representación proporcional en circunscripciones medianas	Hare y resto más alto	Listas cerradas, bloqueadas
Guatemala	Representación proporcional en circunscripciones medianas	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Honduras	Representación proporcional en circunscripciones medianas	Hare y resto más alto	Listas abiertas con <i>panachage</i>
México ³	Mixto Mayoritario (Segmentado)	Circunscripciones uninominales: mayoría simple. Representación proporcional: Hare con restos más altos.	Candidato en distrito uninominal y listas cerradas y bloqueadas
Nicaragua	Representación proporcional en circunscripciones medianas	D'Hondt (media mayor)	Listas cerradas, bloqueadas
Panamá	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	Circunscripciones uninominales: mayoría simple. Circunscripciones plurinominales: Hare (cociente), los cargos no asignados van a los partidos con medio cociente y luego a los candidatos no electos más votados. y	Listas cerradas y no bloqueadas
Paraguay	Representación proporcional en circunscripciones medianas	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Perú	Representación proporcional en circunscripción grande	D'Hondt	Listas cerradas, no bloqueadas (dos votos preferenciales)

<i>País</i>	<i>Sistema</i>	<i>Fórmula electoral</i>	<i>Papeleta de votación</i>
República Dominicana	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	D'Hondt	Listas cerradas, no bloqueadas
Uruguay ⁵⁴	Representación proporcional en circunscripciones grandes	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Venezuela	Mixto mayoritario (segmentado)	D'Hondt	Candidato en circunscripción uninominal o plurinominal y listas cerradas y bloqueadas

Fuente: Elaboración propia, con base en J. M. Payne *et al.* (coords.), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID-IDEA, Washington, D.C., 2006, p. 26.

¹ En Colombia, los partidos tienen el derecho de determinar si el votante puede seleccionar candidatos dentro de la lista o si debe elegir la lista completa.

² En Costa Rica, el uso de la fórmula de Hare y resto más alto más subcociente significa que sólo los partidos que obtienen al menos la mitad del cociente electoral pueden optar por escaños mediante el sistema de resto más alto.

³ En el sistema mexicano de cuotas corregidas, los votos de los partidos que no alcancen el umbral nacional de 2% se restan al estimar el cociente electoral. Luego se obtiene un segundo cociente en el cual se dividen los votos efectivos restantes (el total de votos menos los utilizados para la asignación de escaños a partir del primer cociente) entre el resto de los escaños. Siguiendo ambos procedimientos, los escaños restantes se asignan a los partidos con los restos más altos, pero sólo son elegibles los que ya hayan obtenido bancas.

⁴ En el sistema electoral uruguayo el país se divide en 19 circunscripciones de tamaños variados. Sin embargo, aunque los electores votan por listas de partido en las distintas circunscripciones, la fórmula para asignar escaños se aplica a los porcentajes de votos acumulados a nivel nacional, y la distribución de escaños dentro de las circunscripciones debe ajustarse a la distribución a nivel nacional que resulte de este cómputo. Así, el sistema uruguayo funciona en efecto de manera similar a uno de representación proporcional en una única circunscripción nacional.

B.4.g. Sistema de elección para la Cámara Alta

En cuanto a las reformas en la Cámara Alta, cabe señalar que durante el periodo de estudio siete países modificaron su estructura legislativa: Argentina, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana, Perú y Venezuela. En el resto de los países con sistema bicameral (Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay) no se registraron mayores cambios en el sistema de elección.

En Argentina, la reforma constitucional de 1994 modificó la composición del Senado elevando la cantidad de senadores para cada provincia y por la Ciudad de Buenos Aires de dos a tres, y se pasó a su elección directa, siendo antes elegidos por asambleas provinciales.

En Colombia, la reforma de 1991 creó una circunscripción nacional única para la elección de 100 miembros del Senado, además de circunscripciones especiales para la elección de dos senadores indígenas.

En México, el número de senadores varió en dos ocasiones. En 1993 una reforma aumentó el número de senadores por estado de dos a cuatro, pero este cambio se revirtió con la nueva reforma de 1996, donde ese número se redujo a tres senadores por estado. Asimismo, se creó

una circunscripción nacional de 32 miembros y se segmentó el sistema de elección legislativa para la Cámara Alta, de manera que tres cuartas partes fueran elegidos por mayoría simple con representación de minorías (dos escaños para la fuerza política más votada y uno para la que le siga en votos), y una cuarta parte mediante representación proporcional.

En Paraguay, la reforma de 1990 introdujo papeletas separadas para la elección de senadores y diputados, y en República Dominicana se separó la elección de senadores de la votación por lista para la Cámara Baja en la reforma constitucional de 1994.

En Perú (1993) y Venezuela (1999) se modificó la estructura legislativa y se pasó de un sistema bicameral a uno unicameral, acercándose de esta forma a un sistema mucho más efectivo en términos de gobernabilidad. En conclusión, salvo en Perú y Venezuela, durante el periodo en estudio no se han dado cambios significativos dentro de los sistemas de elección en la Cámara Alta.

Las reformas realizadas en los sistemas legislativos, tanto para la Cámara Baja como para la Cámara Alta, nos sitúan en una región con las características que detallamos. Con respecto a los representantes de la Cámara Alta, cabe señalar que en tres países se utilizan sistemas de representación proporcional en circunscripciones grandes, como en Colombia, Paraguay y Uruguay. En dos países, Argentina y Bolivia, se utiliza el sistema de mayoría simple con representación de minorías, mientras que en Brasil y República Dominicana se aplica el de mayoría simple. México, por su parte, presenta un sistema mixto y Chile mantiene el binominal.

Como fórmula electoral, en Colombia, Paraguay y Uruguay se utiliza el sistema D'Hondt y en Brasil y República Dominicana la fórmula de mayoría simple, mientras que Argentina y Bolivia usan el sistema de mayoría simple con representación de minorías. México combina la fórmula de mayoría simple con representación de minorías con Hare corregido y resto más alto. Chile aplica la fórmula binominal.

Finalmente cabe señalar, en relación con la estructura de la papeleta, el predominio del uso de las listas cerradas y bloqueadas (Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay). En México también se utilizan las listas cerradas y bloqueadas para el componente de representación proporcional, mientras que para el componente de mayoría simple se usa un sistema de voto personalizado. En República Dominicana y Brasil se vota a los candidatos de manera individual, y en Colombia el voto preferencial es optativo para los partidos.

Cuadro B.4.4

Sistemas para la elección de la Cámara Alta

<i>País</i>	<i>Sistema</i>	<i>Fórmula electoral</i>	<i>Papeleta de votación</i>
Argentina	Mayoría simple con representación de minorías	Mayoría simple/ Minoría	Listas cerradas, bloqueadas
Bolivia	Mayoría simple con representación de minorías	Mayoría simple / Minoría	Listas cerradas, bloqueadas

<i>País</i>	<i>Sistema</i>	<i>Fórmula electoral</i>	<i>Papeleta de votación</i>
Brasil ¹	Mayoría simple en distritos uninominales y binominales	Mayoría simple	Listas abiertas con voto personalizado
Chile	Binominal	Binominal. Los dos partidos con mayor número de votos, salvo cuando el primero obtiene el doble de votos que el segundo	Un voto por un candidato
Colombia ²	Representación proporcional en circunscripciones grandes (nacionales)	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas o no bloqueadas (voto preferente opcional)
México	Segmentado. Mayoría simple con representación de minorías y representación proporcional en circunscripciones grandes (nacionales)	Mayoría simple, minorías/ Hare corregido con resto más alto	Listas cerradas, bloqueadas/voto personalizado
Paraguay	Representación proporcional en circunscripciones grandes (nacionales)	D'Hondt	Listas cerradas bloqueadas
Rep. Dominicana	Mayoría simple	Mayoría simple	Un voto por candidato
Uruguay ³	Representación proporcional en circunscripciones grandes (nacionales)	D'Hondt	Listas cerradas bloqueadas

Fuente: Elaboración propia, con base en J. M. Payne *et al.* (coords.), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID-IDEA, Washington, D.C., 2006, p. 26.

¹ Cuando se renuevan dos terceras partes del Senado y se elige a dos senadores por estado, los electores pueden votar a dos candidatos específicos, inclusive de diferentes partidos.

² En Colombia, los partidos tienen el derecho de determinar si el votante puede seleccionar candidatos dentro de la lista o si debe elegir la lista completa.

³ Los votantes uruguayos escogen entre los aspirantes de listas de facciones partidistas cerradas y bloqueadas, con la diferencia de que la fórmula de representación proporcional se aplica al total de votos del partido a fin de determinar los escaños asignados a los distintos partidos; luego los votos de las sublistas determinan la asignación de escaños dentro de cada agrupación.

B.4.h- Simultaneidad de las elecciones

La fecha de la realización de las elecciones presidenciales y legislativas también influye en la convergencia de fuerzas partidarias en torno a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En lo relativo a este tema, en 12 de los 18 países que incluye este estudio las elecciones presidenciales y legislativas se celebran al mismo tiempo (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica,

Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay). De éstos, Brasil presenta una ligera desviación del sistema, pues en cada elección presidencial o legislativa entre uno y dos tercios de los representantes senatoriales se eligen alternadamente, si bien las elecciones para ambos poderes se celebran siempre el mismo día.

En Argentina y México, los comicios son parcialmente simultáneos: en el primero, la mitad de los representantes ante la Cámara Baja y un tercio de los de la Cámara Alta son elegidos en la misma fecha que el presidente, mientras la otra mitad del Congreso y otro tercio de la Cámara Alta son elegidos cada dos años durante el mandato presidencial; en el segundo, el periodo de los diputados ante la Cámara Baja es de tres años, de forma que las elecciones para toda la institución coinciden con los comicios presidenciales y luego se celebran otras transcurrida la mitad del mandato presidencial de seis años.

En los cuatro países restantes (Colombia, El Salvador, República Dominicana y Venezuela), las elecciones para ambos poderes casi nunca o nunca se llevan a cabo el mismo día. De estos países, el caso colombiano es excepcional porque las elecciones para ambos poderes se celebran el mismo año en ciclos de cuatro años, pero las legislativas se llevan a cabo dos meses y medio antes de la primera vuelta de los comicios presidenciales. En República Dominicana, de acuerdo a la reforma constitucional de 2010, a partir de 2016 las elecciones parlamentarias y presidenciales se celebrarán simultáneamente, de modo que a partir de esa fecha este país se sumará a los que celebran elecciones simultáneas.

Los seis países donde las fechas de las elecciones se modificaron durante las últimas dos décadas no establecen una tendencia regional en cuanto a la coincidencia de los comicios para ambos poderes. República Dominicana y Venezuela pasaron de un sistema con elecciones parcialmente simultáneas a un sistema con ciclos no simultáneos, pero República Dominicana, como ya señalamos, regresará a las elecciones simultáneas a partir de 2016. En Chile se efectuaron dos modificaciones; la primera, con la reforma de 1993, pasando de un sistema totalmente simultáneo a uno no simultáneo. La segunda, con la reforma constitucional de 2005, que redujo el mandato de gobierno a cuatro años y estipula que las elecciones legislativas y ejecutivas se realizan de manera conjunta. Brasil es la única nación que realizó un giro total en la dirección opuesta, al pasar de celebrar sus elecciones en fechas diferentes a realizarlas en forma concurrente. Ecuador transformó su sistema de parcialmente simultáneo a simultáneo al eliminar los comicios legislativos de medio periodo para los representantes provinciales, mientras Argentina hizo un ligero cambio hacia una mayor simultaneidad. Al acortar el mandato presidencial de seis a cuatro años y el mandato senatorial de nueve a seis años, los argentinos mantuvieron el carácter parcialmente simultáneo del sistema electoral, pero a la vez redujeron de dos a uno el número de elecciones de medio periodo.

En suma, dos países separaron los ciclos electorales, en tanto otros cuatro¹⁹² los unieron o redujeron la frecuencia de las elecciones legislativas a mitad del periodo presidencial. Sin embargo, el hecho de que dos de las naciones que adoptaron reformas para convocar simultáneamente a elecciones para ambos poderes estuvieran entre las que registraban mayor fragmentación del sistema de partidos (Ecuador y Brasil), corrobora las desventajas de realizar

¹⁹² Cinco si añadimos República Dominicana, donde las elecciones legislativas y presidenciales serán simultáneas a partir de 2016. En 2012 todavía habrá elecciones separadas para presidente, mientras que el Congreso electo en 2010 se mantendrá en funciones, de manera excepcional, por seis años hasta 2016.

elecciones en diferentes momentos. En efecto, cuando el periodo de mandato del presidente y los legisladores coinciden y las elecciones para ambos poderes son simultáneas, es previsible que un menor número de partidos obtenga una representación significativa en el Congreso y que el partido —o coalición— del presidente se reserve más probabilidades de obtener y mantener una mayoría. Por el contrario, el Poder Ejecutivo puede debilitarse respecto del Congreso cuando las elecciones parlamentarias se realizan a mitad del periodo presidencial o en forma no concurrente con las presidenciales.¹⁹³ En el cuadro B.4.5 se puede observar la situación actual en América Latina.

Cuadro B.4.5

América Latina: simultaneidad de elecciones presidenciales y parlamentarias

<i>País</i>	<i>Simultáneas</i>	<i>Parcialmente simultáneas</i>	<i>Fechas separadas</i>
Argentina	—	X ¹	—
Bolivia	X	—	—
Brasil	X ²	—	—
Chile	X	—	—
Colombia	—	—	X ³
Costa Rica	X	—	—
Ecuador	X	—	—
El Salvador	—	—	X
Guatemala	X	—	—
Honduras	X	—	—
México	—	X ⁴	—
Nicaragua	X	—	—
Panamá	X	—	—
Paraguay	X	—	—
Perú	X	—	—
República Dominicana ⁵	—	—	X
Uruguay	X	—	—
Venezuela	—	—	X ⁶
Total	12	2	4

Fuente: Elaboración propia.

¹⁹³ También se ha sostenido que las elecciones separadas, precisamente porque aumentan las posibilidades de una Legislatura plural, en la que no haya dominio absoluto del partido del presidente, hacen más factible el funcionamiento del poder Legislativo como organismo de control sobre el Ejecutivo, y disminuyen el peligro del hiperpresidencialismo. Véase J. E. Molina, “Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidentes y legislatura”, *América Latina Hoy*, vol. 29 (Universidad de Salamanca, Salamanca [España], 2001, pp. 15-29), p. 28.

¹ La mitad de los representantes ante la Cámara Baja y una tercera parte de los senadores son elegidos al mismo tiempo que el presidente.

² El sistema es considerado como simultáneo, ya que la Cámara Baja y una o dos terceras partes de los senadores son elegidos al mismo tiempo que el presidente, sin elecciones de medio periodo, de manera alternada.

³ Desde 1978, las elecciones al Congreso se realizan dos o tres meses antes de las presidenciales en el mismo año.

⁴ Se considera que el sistema es parcialmente simultáneo porque, si bien los comicios presidenciales siempre coinciden con los legislativos para ambas cámaras, la Cámara Baja se renueva totalmente a mitad del periodo presidencial.

⁵ A partir de 2016 serán simultáneas, de acuerdo a la reforma constitucional de 2010.

⁶ En 1998, mediante una reforma temporal se trasladaron las elecciones legislativas para celebrarse un mes antes de las presidenciales. Según la Constitución actual (1999), el sistema se considera como de fechas separadas, pues sólo cada 30 años ocurre que el presidente sea elegido al mismo tiempo que los representantes ante la Asamblea Nacional.

B.4.i. Duración del mandato presidencial

Otro de los aspectos a considerar del sistema electoral, sobre todo en sistemas presidencialistas, es, por su importancia, la duración del periodo presidencial. En América Latina el mandato presidencial varía entre cuatro y seis años. Así, en nueve países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala y Honduras) los periodos presidenciales son de cuatro años; en otros siete son quinquenales (Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay) y en dos el periodo es de seis años (México y Venezuela).

Siete países cambiaron la duración del mandato presidencial durante el periodo del estudio: cinco lo redujeron y otros dos lo ampliaron. Algunas de las reducciones, sin embargo, quedan abiertas a interpretación. Brasil y Argentina acortaron el periodo presidencial de cinco y seis años respectivamente a cuatro años, pero al mismo tiempo establecieron la posibilidad de una reelección inmediata, lo cual potencialmente le permite al presidente permanecer en el cargo durante ocho años consecutivos.¹⁹⁴

Los chilenos acortaron dicho mandato al pasar de uno solo y prolongado de ocho años a uno más reducido de seis años en 1993; en 2005 volvieron a reducir el mandato presidencial de seis a cuatro años. Asimismo, en Guatemala y Nicaragua dicho periodo pasó de cinco a cuatro años y de seis a cinco años respectivamente. En contraste, en Bolivia el periodo aumentó de cuatro a cinco años. En Venezuela, con las reformas de 1999, aumentó de cinco a seis años más la posibilidad de reelección inmediata, lo cual lo lleva a doce años. Como resultado de estos cambios, la duración promedio del mandato presidencial en la región disminuyó de 4,8 años a 4,6 años.

¹⁹⁴ Éste ha sido el caso del mandato de Fernando Henrique Cardoso, y de Luiz Inacio Lula da Silva en Brasil. También el caso de Carlos Menem en Argentina, y de la continuidad del matrimonio Kirchner en el poder.

Cuadro B.4.6

América Latina: duración del mandato presidencial

<i>País</i>	<i>Duración del mandato actual</i>	<i>Mandato anterior</i>	<i>Año del cambio</i>
Argentina	4	6	1994
Bolivia	5	4	1994
Brasil	4	5	1994
Chile	4	6	2005
Colombia	4	4	—
Costa Rica	4	4	—
Ecuador	4	4	—
El Salvador	5	5	—
Guatemala	4	5	1993
Honduras	4	4	—
México	6	6	—
Nicaragua	5	6	1994
Panamá	5	5	—
Paraguay	5	5	—
Perú	5	5	—
República Dominicana	4	4	—
Uruguay	5	5	—
Venezuela	6	5	1999
Total	4.6	4.8	—

Fuente: Elaboración propia.

B.4.j. La reelección presidencial: la ola reeleccionista**I) Concepto y modalidades**

La reelección, en palabras de Dieter Nohlen, se entiende como “el derecho de un ciudadano (y no de un partido) que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con renovación periódica de postular y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo: titular del Ejecutivo”.¹⁹⁵

¹⁹⁵ D. Nohlen, “La reelección”, en D. Nohlen *et al.* (comps.), *op. cit.*, 2007, p. 287.

La reelección puede estar permitida o prohibida, en términos absolutos o relativos, y como tal da lugar no sólo a cuatro fórmulas principales sino también a la posibilidad de una combinación de las mismas:

- Autorización absoluta de la reelección (o reelección indefinida).
- Autorización relativa de la reelección inmediata y prohibición de la reelección para periodos siguientes (o reelección inmediata).
- Prohibición relativa de la reelección inmediata y autorización de la reelección mediata (o reelección mediata, diferida o alterna).
- Prohibición absoluta de la reelección (o prohibición de la reelección).

En mi opinión, la reelección indefinida es contraria al principio de la alternabilidad en el ejercicio del poder político, ya que la misma da lugar, potencialmente, a la permanencia indefinida en el cargo de una misma persona. Por ello, y dentro de esta línea de pensamiento, estamos a favor de limitar o restringir la reelección, sin llegar necesariamente a su prohibición absoluta, permitiendo la reelección inmediata o bien la mediata, diferida o alterna.

La reelección inmediata pero con límites (es decir no indefinida) parece adecuada para países con institucionalidad fuerte, pudiendo en cambio resultar contraproducente en países con institucionalidad débil. De ahí que sea conveniente no sólo limitar la misma a un único periodo adicional, sino requerir también la separación del cargo, con la misma temporalidad aplicable a los demás aspirantes, para evitar que el presidente candidato o “incumbente” pueda aprovechar su posición, y con el objeto de garantizar la equidad en la contienda o proceso electoral, así como la igualdad entre los contendientes.

Respecto de la reelección mediata, diferida o alterna, parece aconsejable para países con institucionalidad débil. No es suficiente, empero, con dejar un periodo de intervalo sino que, para evitar la posibilidad de componendas, quizás sería recomendable establecer al menos dos periodos de prohibición antes de poder volver a postularse.

Para evitar la posibilidad de incumplir con la prohibición de la reelección al facilitar el continuismo, ya no por sí sino por otros, es aconsejable extender, de forma clara y precisa, la prohibición no sólo al cónyuge, concubino(a) y pareja, sin importar su calidad, sino también a los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad para evitar el continuismo individual o familiar.

Finalmente, y en relación con la existencia de cláusulas pétreas que consagran el principio de prohibición absoluta de reforma de ciertas disposiciones, entre las cuales se incluye la prohibición de la reelección, con o sin sanciones adicionales, cabe señalar que estas cláusulas guardan estrecha relación con la historia política de cada país. Ciertamente, una cláusula pétrea que prohíbe la reelección de manera absoluta puede parecer una decisión demasiado extrema e incluso contraproducente, no sólo por pretender atar a las generaciones futuras a los designios del pasado sino también por la posibilidad de generar fuertes tensiones políticas al interior de estas sociedades. El golpe de estado de 2009 en Honduras, en el cual fue depuesto el presidente Zelaya, es un claro ejemplo de una situación de este tipo.

II) Panorama regional: situación actual y tendencias de las reformas

En 15 años, América Latina pasó de ser antirreeleccionista a ser prorreelección. Hace tan solo unos años, Nohlen escribía que “una de las características constitucionales más peculiares de América Latina en materia electoral es la prohibición de la reelección”.¹⁹⁶ Hoy, la reelección está permitida en 14 de 18 países, y sólo se ha prohibido en Guatemala, Honduras, México y Paraguay.

Cuadro B.4.7

América Latina: reelección presidencial

<i>País</i>	<i>Inmediata</i>	<i>No inmediata</i>	<i>Prohibida</i>	<i>Año de modificación</i>	<i>Carácter de la modificación</i>	<i>Efectos de la modificación</i>
Argentina	X	—	—	1994	No inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Bolivia	X	—	—	2009	No inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Brasil	X	—	—	1997	No inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Chile	—	X	—	—	—	—
Colombia	X	—	—	1991	No inmediata a prohibida	Más restrictiva
				2004	De prohibida a inmediata	Menos restrictiva
Costa Rica	—	X		2003	De prohibida a no inmediata	Menos restrictiva
República Dominicana		X	—	1994	De inmediata a no inmediata	Más restrictiva
				2002	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva
				2010	De inmediata a mediata	Más restrictiva
Ecuador	X	—	—	1996	De prohibida a no inmediata	Menos restrictiva
					De no inmediata a	

¹⁹⁶ Ídem.

				2008	inmediata	Menos restrictiva
El Salvador	—	X	—	—	—	—
Guatemala	—	—	X	—	—	—
Honduras	—	—	X	—	—	—
México	—	—	X	—	—	—
Nicaragua	—	X ¹⁹⁷	—	1995	De inmediata a no inmediata	Más restrictiva
Panamá	—	X ¹⁹⁸	—	—	—	—
Paraguay	—	—	X	1992	De inmediata a prohibida	Más restrictiva
Perú	—	X	—	2000	De inmediata a no inmediata	Más restrictiva
Uruguay	—	X	—	—	—	—
Venezuela	X ¹⁹⁹	—	—	1998	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva
				2007	De inmediata a indefinida	Menos restrictiva
Total	6	8	4	—	—	—

Fuente: Elaboración propia.

La normativa presenta, empero, variaciones importantes. En Venezuela se autoriza la reelección indefinida. En cinco países (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Colombia) la reelección consecutiva está permitida pero no de manera indefinida. En otros ocho casos sólo es posible después de transcurrido al menos uno o dos mandatos presidenciales (Costa Rica, Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay). En Nicaragua, sin embargo, una reciente y polémica sentencia de la Corte Suprema (2010) ha permitido al presidente Daniel Ortega postularse para intentar su reelección, de manera consecutiva, en los comicios de noviembre de este año. Por otra parte, el presidente Ricardo Martinelli, de Panamá, está considerando reducir el plazo de espera (de 10 años a 5 años) para poder ser reelegido, al tiempo que la oposición ha comenzado a advertir que la verdadera intención de Martinelli es la de perpetuarse en el poder.

¹⁹⁷ Véase sentencia de la Corte Suprema de Justicia de octubre de 2010, que declara inconstitucional el artículo 147 de la Constitución nicaragüense y que permite la reelección inmediata.

¹⁹⁸ Dos mandatos presidenciales (10 años) deben transcurrir antes de que el presidente pueda optar por el cargo por segunda vez.

¹⁹⁹ Sujeta a ratificación por medio de referéndum en diciembre de 2007 y aprobada.

III) Mecanismos y modalidades para las reformas pro reelección

La autorización o prohibición de la reelección presidencial, así como sus diferentes variantes, absolutas o relativas, dependen de la decisión soberana de cada país. Dicha soberanía puede ser manifestada: 1) mediante una Asamblea Constituyente que promulga una nueva Constitución, como producto o resultado de una revolución o de su evolución, con o sin plebiscitos, con o sin referendos populares; 2) por la vía del poder reformador o revisor constituido que realiza una enmienda o reforma a la Constitución, con o sin plebiscitos, con o sin referendos populares, o bien 3) por medio del poder controlador o protector de la Constitución, el cual a partir del ejercicio de sus atribuciones en materia de control de la constitucionalidad puede declarar inconstitucional una reforma a la Constitución que permitió o prohibió la reelección presidencial, al grado de constituir una mutación constitucional.

En el caso de las nuevas Constituciones promulgadas por Asambleas Constituyentes es necesario, para garantizar la certeza y la seguridad jurídica, que en los artículos transitorios se precisen los supuestos aplicables al presidente en funciones respecto a la reelección, ya sea al permitirla o prohibirla.

En relación con las enmiendas o reformas constitucionales realizadas por el poder reformador o revisor de la Constitución, es recomendable incluir una cláusula de restricción para que las mismas no entren en vigor sino después de la siguiente elección presidencial, para garantizar que no tengan un destinatario con nombre y apellido al beneficiar a los presidentes en funciones. Conviene recordar que las reformas a favor de la reelección, sobre todo en su modalidad consecutiva, tuvieron nombre y apellido, se llevaron a cabo durante la presidencia de los mandatarios que deseaban reelegirse y, salvo en República Dominicana con el presidente Hipólito Mejía, lograron su objetivo: la reelección del mandatario que reformó la Constitución para seguir en el poder (Cardoso, Menem, Fujimori, Uribe, Chávez, Morales, Correa).

En el caso de las decisiones del poder controlador o protector de la Constitución, las cuales a partir del ejercicio de sus atribuciones en materia de control de la constitucionalidad pueden declarar inconstitucional una reforma a la Constitución que permitió o prohibió la reelección presidencial, hace falta que las mismas no se limiten a proteger los derechos políticos a votar y a ser votados, sino que ponderen si hay un interés público que justifique o legitime la restricción, ya sea el principio de alternancia o rotación en los cargos o puestos públicos, o bien los principios de equidad e integridad de la contienda electoral y de igualdad entre los contendientes.

IV) La reelección conyugal

En Argentina, el matrimonio Kirchner inauguró una nueva modalidad de reelección: **la conyugal**. Primero fue electo presidente Néstor Kirchner, a quien lo sucedió su esposa, la actual presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Para las elecciones de octubre de 2011 estaba previsto que volviese Néstor Kirchner (quien falleció en octubre de 2010); de haber resultado victorioso, lo sucedería (eventualmente) su esposa, y así hasta que el electorado se cansase o la muerte de alguno de ellos o de ambos pusiera fin a esta estrategia.

Una fórmula similar trató de ser implementada en Guatemala, de cara a las elecciones de septiembre de 2011, entre el actual presidente Álvaro Colom y su esposa Sandra Torres. Pero, ante el riesgo de que la Corte de Constitucionalidad fuese adversa a la candidatura de Torres,

ambos cónyuges decidieron divorciarse para así facilitar la candidatura de la Primera Dama. En una confirmación explícita de esta forma de política “conyugal”, la señora Torres declaró: “Me divorcio (del presidente Colom) para casarme con el pueblo”.

V) Elementos a favor y contrarios a la reelección

Respecto de la conveniencia o el perjuicio de la reelección, existe un debate de nunca acabar, en el que suele incurrirse en confusiones importantes (no se hace distinción entre sistemas presidenciales y parlamentarios), o en el que se desconocen las diferencias de cultura política (entre el presidencialismo estadounidense y los latinoamericanos, por ejemplo), las cuales desempeñan un papel crucial en la materia.

Los críticos sostienen que la reelección expone al sistema político al riesgo de una **dictadura democrática** y refuerza la tendencia hacia el liderazgo personalista y hegemónico inherente al presidencialismo. Argumentan, asimismo, que si bien la posibilidad de la reelección puede fundamentarse en un principio democrático al permitir que el pueblo pueda elegir como presidente a quien desea y premiar al buen gobierno o castigar al malo, lo cierto es que puede atentar contra el principio de la alternabilidad en el ejercicio del poder político y a la rotación en los cargos o puestos públicos; con el continuismo se genera la posibilidad de la permanencia y hasta la perpetuación en el poder de una persona, y con ello la personificación o personalización del poder, al grado de pasar de un régimen democrático-republicano a uno autocrático y hasta autoritario. Además, puede atentar contra los principios de igualdad, equidad e integridad en la contienda, al dar lugar a un indebido ventajismo a favor del presidente en ejercicio o en funciones en desmedro de los otros candidatos o postulantes. Y, finalmente, apuntan, que los segundos mandatos son por lo general de mala calidad. Al menos siete experiencias desde 1978 a la fecha parecen confirmar los argumentos sobre sus peligros y defectos: la de Stroessner en Paraguay (inconclusa como secuela del golpe de Estado de 1989, después de varias reelecciones sucesivas); la de Balaguer en República Dominicana (cuyo último mandato fue acortado de cuatro a dos años a consecuencia del fraude cometido durante su última reelección en 1994); la de Fujimori en Perú (inconclusa debido a su fuga del país por fraude y corrupción); la de Menem en Argentina (acosado por problemas económicos, desempleo y denuncias de corrupción), la de Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia (obligado a renunciar a mitad de su periodo), así como los mediocres segundos gobiernos de Carlos Andrés Pérez (inconcluso por destitución) y de Rafael Caldera en Venezuela.

Los defensores de la reelección, por el contrario, argumentan que permite aplicar un enfoque **más democrático**, en la medida en que posibilita a la ciudadanía elegir con mayor libertad a su presidente y responsabilizarlo por su desempeño, premiándolo o castigándolo según el caso. Si bien durante los primeros años de la Tercera Ola Democrática existían pocos ejemplos de experiencias positivas de ambas modalidades de reelección, entre ellas la de Cardoso en Brasil (consecutiva), la de Sanguinetti en Uruguay (alterna), en los últimos tiempos hemos podido observar varias reelecciones sucesivas, algunas de ellas muy exitosas, entre las que destacan (con periodos ya finalizados) las de Lula en Brasil y las de Uribe en Colombia, y las aún incompletas (en proceso) reelecciones consecutivas de Fernández en República Dominicana, de Morales en Bolivia, de Correa en Ecuador y de Chávez en Venezuela, así como las reelecciones alternas de Oscar Arias en Costa Rica y la de Alan García en Perú (ambas concluidas) y la de Daniel Ortega en Nicaragua.

Un reciente seminario sobre el tema de la reelección ha concluido que “la figura de la reelección presidencial en las Américas no es ni ha sido necesariamente buena ni mala. No obstante, en términos generales se ha caracterizado por ser más desafortunada que afortunada puesto que ha servido para que algunos gobernantes pretendan permanecer indefinidamente y hasta perpetuarse en el poder, ya sea por sí o por otros”.²⁰⁰

En dicho seminario hubo consenso, asimismo, en que los riesgos asociados con la reelección presidencial parecieran estar directamente relacionados con el grado de la institucionalidad de cada país: en aquellos con institucionalidad fuerte los riesgos de una desviación patológica de este instituto son menores y, a *contrario sensu*, en los países con institucionalidad débil los riesgos son mayores. La institucionalidad fuerte se caracteriza por la existencia tanto de poderes públicos independientes del Ejecutivo, sobre todo del Poder Judicial, así como de un sistema de partidos políticos competitivos e institucionalizado; la débil, en cambio, por la carencia de los mismos.

Por otro lado, como la experiencia comparada latinoamericana lo demuestra, en países con institucionalidad débil la reelección del presidente ha servido para concentrar el poder político en el Ejecutivo, con gran y grave afectación al principio de división de poderes o separación de funciones y, sobre todo, a la independencia de los órganos del poder público, a los cuales les corresponden funciones de control tanto jurisdiccional como político. Suponer que la continuidad y la excelencia de la administración dependan de un mandato más largo o prolongado de una persona constituye una falacia: la continuidad y la excelencia no dependen de personas sino de instituciones. Por ello hay que dejar atrás la doctrina de los hombres y las mujeres imprescindibles y reforzar el principio de la alternabilidad en el ejercicio del poder político.

IV) Balance

“Que se vayan todos” fue el grito que la ciudadanía argentina, desesperada por la crisis que vivía desde 2000, dirigió a la clase política de su país a finales de 2001. Fenómenos similares asociados a crisis profundas de representación política se manifestaron en otros países de América Latina. Esta demanda, empero, no ha sido ni oída ni acatada por la gran mayoría de las dirigencias políticas de la región. Todo lo contrario: durante la última década y media hemos visto crecer una ola favorable a la reelección, consecutiva o alterna. Si a ello agregamos los intentos de aferrarse o regresar al poder vía familiares (esposas, hijos, hermanos), resultan muy escasos los que se han ido y muchos los que intentan seguir o incluso volver a como dé lugar.

En efecto, una mirada al mapa político latinoamericano muestra que la ola reeleccionista va ganando fuerza. De los presidentes de la región a inicios del 2011, tres de América del Sur han sido reelectos de manera consecutiva (Morales en Bolivia, Correa en Ecuador y Chávez en Venezuela) y uno de manera alterna (García en Perú). En América Central y el Caribe uno fue reelecto de manera consecutiva (Fernández en República Dominicana) y otro de manera

²⁰⁰ Congreso Internacional “La Reelección Presidencial en las Américas” realizado en Bogotá, Colombia del 13 al 15 de abril de 2011. Organizado por el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia.

alterna (Ortega en Nicaragua, quien buscará su reelección consecutiva en noviembre de 2011). Chávez ya anunció que intentará una nueva reelección en 2012.

Durante el último rally electoral (2009-2010), dos ex presidentes trataron de regresar (Lacalle en Uruguay y Frei en Chile); ambos pasaron a la segunda vuelta pero fueron derrotados en esta instancia por José Mujica y Sebastián Piñera, respectivamente. Tres elecciones que se celebrarán en 2011 (excluyendo Haití) contienen la posibilidad de reelección: el ex presidente Arzú intenta regresar en Guatemala, mientras que en Argentina y en Nicaragua ambos presidentes (Fernández de Kirchner y Ortega) irán en pos de su reelección consecutiva. Si lo consiguen, será el segundo mandato de ella y el tercero de él. En Perú, el ex presidente Toledo fracasó en su intento de volver, al haber sido derrotado en la primera vuelta.

La región se encuentra, pues, ante una fiebre reeleccionista y a una obsesión por el poder que constituyen malas noticias para una zona caracterizada por la debilidad institucional, la creciente personalización de la política y el hiperpresidencialismo. Como bien lo advirtió Simón Bolívar en su discurso del Congreso de Angostura, el 15 de febrero de 1819: "...nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo a un mismo ciudadano en el poder. El pueblo se acostumbra a obedecerlo y él se acostumbra a mandarlo; de donde se origina la usurpación y la tiranía".

En un buen número de países de la región la ciudadanía respalda, en las urnas, esta ola reeleccionista, pero ello se debe más a la inestabilidad política de las reformas democráticas y a la limitada capacidad de formación de opciones (en un escenario partidario caracterizado por la debilidad programática) que a una valoración de la calidad del desempeño gubernamental. Por su parte, el buen momento macroeconómico que vive la región, sobre todo en América del Sur, la utilización clientelar de los programas sociales y la creciente personalización de la política refuerzan la tendencia en pro del hiperpresidencialismo y la reelección.

Con base en lo hasta aquí expuesto podemos concluir que el fortalecimiento y la consolidación de nuestras democracias no se obtendrán a través de líderes carismáticos y providenciales sino por la calidad de las instituciones, la madurez y participación activa de los ciudadanos y una sólida cultura cívica. Quizá estos mismos argumentos fueron los que pesaron en mandatarios que aún teniendo altos niveles de popularidad (Tabaré Vázquez en Uruguay, Lula en Brasil, Lagos y Bachelet en Chile, entre otros) decidieron no cambiar las reglas de juego en su propio beneficio. Ya lo dijo el ex presidente Lula da Silva: "Cuando un líder político comienza a pensar que es indispensable y que no puede ser sustituido comienza a nacer una pequeña dictadura".²⁰¹

B.4.k. Participación política de la mujer

La democracia es percibida por hombres y mujeres como un sinónimo de libertad, justicia, bienestar y progreso. Constituye un fin y un instrumento que contiene procedimientos para el acceso y el ejercicio del poder así como el resultado de los mismos.²⁰² La búsqueda de estos

²⁰¹ "Lula llamó dictadorcitos a quienes se creen insustituibles en el poder", *La Nación*, 27 de agosto de 2007: <http://m.lanacion.com.ar/938263-para-lula-los-que-se-creen-insustituibles-son-dictadorcitos>

²⁰² PNUD, 2004, p. 35.

ideales, de la necesidad de su materialización y perfección ha llevado a intensas luchas que se remontan a los inicios de la historia de las sociedades y que continúan en la actualidad, ante las tensiones, limitaciones e insatisfacciones que aparecen como contrapartida.

Uno de los grandes temas presentes en los procesos de reforma en la región es el de la participación activa de las mujeres en la organización y la estructura interna de los partidos, así como en la selección de los candidatos a cargos de elección popular. En ese sentido podemos señalar que la lucha de las mujeres por lograr la equidad de género, y particularmente la garantía del derecho de participación política en condiciones de igualdad con respecto a los hombres, ha obtenido resultados que se concretaron en varios instrumentos y acuerdos que los Estados han suscrito en el plano internacional, en los cuales las naciones reconocen como un deber estatal la incorporación de políticas de equidad de género para el logro de una democracia realmente representativa e incluyente.

Los movimientos sociales que impulsan la participación de mujeres en los espacios públicos remontan su origen al periodo de la Ilustración, en el siglo XVIII. Se elabora en esta época una fuerte crítica tomando como punto de referencia las declaraciones universales de derechos en contraposición a la situación de graves privaciones de los mismos y la no correspondencia entre la verdad formal plasmada en las mismas y la verdad material en el plano fáctico, así como la incoherencia de gobiernos democráticos que no permitían el ejercicio pleno de los derechos políticos de todos sus representados. El primer triunfo fue, en este sentido, el obtenido por los movimientos sufragistas con el reconocimiento del derecho al voto de las mujeres. El cuadro B.4.8 presenta una cronología del voto femenino en América Latina.

Cuadro B.4.8

Cronología del voto femenino en América Latina

<i>País</i>	<i>Año de otorgamiento del voto</i>
Ecuador	1929*
Brasil	1932**
Uruguay	1932
El Salvador	1939***
República Dominicana	1942
Guatemala	1945****
Panamá	1945
Argentina	1947
Venezuela	1947
Chile	1949
Costa Rica	1949
Bolivia	1952
México	1953
Nicaragua	1955

<i>País</i>	<i>Año de otorgamiento del voto</i>
Perú	1955
Honduras	1955
Colombia	1957
Paraguay	1961

Fuente: González del Riego, *Cincuenta años del voto femenino en el Perú historia y realidad actual*, 2ª ed., Cendoc MIMDES, Perú, 2009.

* *Voto opcional para mujeres (hasta 1967).*

** *Para mujeres casadas con autorización del marido y solteras y viudas con ingresos propios.*

*** *Para mujeres casadas, solteras de reconocida reputación, señoritas y con instrucción mínima de sexto grado.*

**** *Para mujeres casadas.*

Los cambios sociales volvieron cada vez más difícil justificar la desigualdad jurídica: los crecientes niveles de educación y el incremento en la ocupación de puestos de trabajo fueron los más importantes catalizadores para los procesos de empoderamiento femenino que alcanzaron su cumbre entre 1970 y 1980. En este periodo, Naciones Unidas comienza a convocar las Conferencias Mundiales de Mujeres, que marcaron los siguientes hitos (Yáñez, 2000):

- **1975: I Conferencia Mundial de Mujeres, México.** Planteó la denominada Década de la Mujer bajo el cumplimiento de tres demandas básicas para eliminar la discriminación: igualdad, desarrollo y paz.
- **1980: II Conferencia Mundial de Mujeres, Copenhague.** Se trata también la situación de las mujeres en las áreas de educación, salud y empleo. Se aborda la igualdad de oportunidades y responsabilidades para la mujer como madre, trabajadora y ciudadana como maximización del derecho a la igualdad.
- **1985: III Conferencia Mundial sobre la Mujer, Nairobi.** Se plantea la necesidad de alcanzar la igualdad en cuanto a participación política y en la toma de decisiones.
- **1995: IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing.** Resulta la de mayor importancia por plantear la necesidad de que los Estados busquen el equilibrio en la distribución de cargos públicos entre hombres y mujeres, así como la no discriminación en los cargos altos de dirección y el pedido de examen y reforma de los sistemas electorales para efectivizar la participación y representación de las mujeres. Sin estas acciones no se podría garantizar un orden institucional justo ni equitativo.

A partir de 1992, con la Declaración de Atenas,²⁰³ se difunde el concepto de democracia paritaria. Se la define como exigencia de igualdad, entendida como paridad masculina y femenina en la integración de todos los cargos políticos y públicos de toma de decisiones, así

²⁰³ La Declaración de Atenas, 16 de abril de 2003, en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/75545.pdf

como en la igualdad del uso de recursos: económicos, políticos, culturales, de autoridad, entre otros.²⁰⁴

En correspondencia con esta dinámica internacional, y con el objetivo de avanzar hacia esa paridad y hacia la eliminación de todo tipo de discriminación hacia la mujer, los Estados iniciaron desde hace ya varios años una serie de reformas constitucionales, legales y en materia de tratados internacionales. Sin embargo, se debe reconocer que los avances obtenidos hasta el momento han sido insuficientes y que se requiere la adopción de mayores políticas públicas con un enfoque de igualdad/paritario para producir un efecto real de redistribución de poder.

B.4.I. Reformas electorales hacia la equidad de género

Como hemos indicado, a partir de la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas y los otros instrumentos internacionales citados en el apartado anterior, se dio un progresivo proceso de reforma de Constituciones y varios instrumentos legales, entre ellos códigos electorales y leyes de partidos políticos, así como la aprobación de leyes específicas para la promoción de las mujeres y la equidad de género en la mayoría de los países de la región.²⁰⁵ La evolución se ha dado con lentitud a partir de la década de 1990, y las principales reformas aprobadas se refieren, sobre todo, a la introducción del mecanismo de cuotas mínimas para mujeres en puestos de elección popular, así como otras medidas tendientes a promover la equidad en cargos públicos y políticos.

La primera forma adoptada por los Estados para garantizar el cumplimiento de los derechos de las mujeres fueron las acciones afirmativas, medidas orientadas a la eliminación de los obstáculos que hacen imposible o difícil la realización de un derecho. Se las conoce también como medidas o acciones positivas, de diferenciación o de discriminación positiva o inversa. En este caso específico, se aborda a aquellas acciones dirigidas a corregir un sistema discriminatorio.

Dos de las medidas positivas utilizadas en relación con la participación política de la mujer son los escaños reservados y las cuotas de género; estas últimas son las que fundamentalmente se han aplicado en nuestra región.

Los escaños reservados son más frecuentes en contextos menos democráticos e incluso se aplican en países con libertades restringidas o en sistemas autoritarios.²⁰⁶ El sistema de escaños reservados asegura que las mujeres detenten un número fijo de curules,

²⁰⁴ R. Cobo, "Democracia paritaria y sujeto político feminista", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, vol. 36 (Departamento de Filosofía del Derecho Moral/Universidad de Granada, Granada, 2000, pp. 29-44), p. 39

²⁰⁵ En diciembre de 2000 entró en vigor el Protocolo Facultativo de esta Convención, instrumento internacional que, sin crear nuevos derechos, estableció un mecanismo de aplicabilidad y exigibilidad de los derechos sustantivos establecidos en la Convención, que la equipara con otros instrumentos de derechos humanos. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU (CEDAW: Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women) fue autorizado para recibir y considerar las comunicaciones (demandas) presentadas por personas o grupos de personas, o en nombre de esas personas o grupos de personas, que aleguen ser víctimas de violaciones contra los derechos protegidos por dicha Convención. De esta forma, las mujeres afectadas en sus derechos pueden presentar sus casos ante instancias internacionales de derechos humanos cuando éstas hayan sido denegadas a nivel interno nacional.

²⁰⁶ D. Dahlerup, "Comparative Studies of Electoral Gender Quotas", en International IDEA, "The Implementation of Quotas: Latin American Experiences", *Quota Workshop Report Series*, núm. 2, International IDEA, Estocolmo, 2003, pp. 10-19.

independientemente de los resultados que se obtengan en las elecciones. Este sistema no es utilizado en América Latina pero sí en países como Ruanda, Djibouti, Sudán y Marruecos.

Las cuotas de género son un ejemplo de acción afirmativa orientada a ayudar a superar los obstáculos que impiden a las mujeres ingresar en la política del mismo modo que a sus pares masculinos.²⁰⁷ Estas cuotas pueden establecerse de forma obligatoria, por mandato constitucional o legislativo, o voluntaria. Son factibles de aplicarse en tres estadios: el primero, durante el proceso de postulación; el segundo, en las listas de candidatos de los partidos; el tercero, sobre resultados en circunscripciones electorales, niveles o escalones reservados para mujeres. A diferencia del mecanismo de escaños reservados explicado anteriormente, el número de curules que se obtendrá aplicando el sistema de cuotas es incierto, ya que dependerá de los resultados electorales.

Las cuotas tienen el potencial de aumentar de manera significativa el número de mujeres elegidas para el Congreso. Un recuento de la situación actual muestra un panorama con avances significativos, pero también con importantes tareas aún pendientes. Doce países han establecido la inclusión de cuotas de participación femenina en las listas de candidatos de los partidos: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

- En Argentina se estableció una cuota de 30% de representación para las candidaturas de las mujeres mediante la Ley de Cupos Femeninos de 1991.
- En Bolivia se introdujo a partir de 1997 en el Código Electoral la cuota para participación de la mujer, que obliga a los partidos a incorporar en sus listas electorales nacionales 30% de mujeres como mínimo.
- En Brasil, el Congreso aprobó en 1995 una propuesta de cuotas para mujeres candidatas en las listas cerradas y no bloqueadas para diputados (estatal y federal) y regidores. Esta cuota (de 20%) se aplicó en las elecciones municipales de 1996 y la de 30% en las elecciones para diputados en 1998, 2002 y 2006.
- En Costa Rica se dio a partir de 1988 un proceso de discusión de iniciativas de reforma para incluir un mínimo de representación de mujeres, pero apenas en 1996 se incluyó en la legislación electoral la regulación sobre cuotas, estipulándose un mínimo de 40% de representación femenina en las delegaciones de las diferentes asambleas de los partidos políticos. Luego de una experiencia favorable con la aplicación de las cuotas mínimas en puestos elegibles, la reforma electoral de 2009 adoptó el principio de paridad y lista trenzada, que se aplicó por vez primera en las elecciones municipales de diciembre de 2010.
- En Ecuador, la reforma en materia de cuotas se inició en 1997 con la Ley de Amparo Laboral, que estableció un cupo mínimo de 20% para la participación de las mujeres en las listas pluripersonales en las elecciones para diputados nacionales y provinciales de noviembre de 1998. Luego se realizó la reforma constitucional de 1998, que contempló la participación equitativa de hombres y mujeres en los procesos electorales. Más recientemente, la reforma a la Ley de Elecciones o Ley de Participación Política de 2000, fijó cuotas en grados ascendentes

²⁰⁷ S. Larserud y R. Taphorn, *Designing for Equality: Best-Fit, Medium-Fit and Non-Favourable Combinations of Electoral Systems and Gender Quotas*, IDEA, Estocolmo, 2007, p. 9, en: http://aceproject.org/eroen/topics/electoralsystems/Idea_Design_low.pdf

de 5% en cada proceso electoral, a partir de un mínimo de 30% y hasta llegar a la representación equitativa de 50 por ciento.

- En Honduras, el Instituto Nacional de la Mujer, a través de un pacto con las organizaciones de mujeres y las diputadas, generó un movimiento político-social para aprobar cambios a las leyes electorales que obligaran a la inclusión de ese género en los listados de los partidos. Esta iniciativa se materializó en 2000 por medio de la Ley de Igualdad de Oportunidades de la Mujer, que estableció la participación efectiva de la mujer con una base de 30% en forma progresiva, hasta lograr la equidad entre ambos géneros.
- En México existe en el ámbito federal un solo criterio de discriminación positiva reconocido en la ley e introducido mediante una reforma aprobada en 1998, que refiere a la cuota de género que los partidos deben cumplir en la postulación de sus candidaturas. Esta cuota señala que en ningún caso un partido puede proponer un número de candidatos de un mismo género inferior a 30% del total de candidaturas presentadas. A partir de la reforma de 2007, los partidos políticos han establecido el sistema de cuotas en sus estatutos. Con esta reforma, el sistema de cuotas femeninas se incrementó; como consecuencia, las candidatas propietarias para ambas Cámaras del Congreso se incrementará de 30 a 40% como mínimo.
- En Panamá, con las reformas de 1997, se incorporó al Código Electoral una disposición que señala que los partidos deben garantizar que en sus elecciones internas o postulaciones participen entre los precandidatos 30% de mujeres. Otro de los aspectos tratados de manera específica es la obligación de los partidos políticos de destinar un porcentaje mínimo de 25% del subsidio postelectoral a la capacitación de sus miembros en general, y que 10% de dicho porcentaje debe necesariamente destinarse para la capacitación de mujeres.
- En Paraguay, con la caída del régimen de Stroessner en 1989, se dan las primeras reivindicaciones de las mujeres, sobre todo en el interior de las estructuras partidarias. Para 1991, la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado) se había constituido en el primer partido político en introducir cuotas partidarias a favor de las mujeres, y en 1996 el actual Código Electoral dispuso la promoción de la mujer a cargos electivos en un porcentaje no inferior a 20% y el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión.
- En Perú, las iniciativas de inclusión de cuotas de mujer se iniciaron en 1994, cuando el Foro Mujer propuso formalmente el establecimiento de una cuota femenina de 30%; sin embargo, la propuesta no fructificó. No fue sino hasta 1997 cuando en la nueva Ley de Elecciones se estipuló que mujeres y hombres deberían, cada uno, ocupar al menos 25% en las listas partidarias; esta normativa se aplicó por primera vez en las elecciones municipales de 1998. Sin embargo, la reforma de 2000 elevó este porcentaje a 30% para las elecciones legislativas, regionales y municipales, proporción que se mantiene a la fecha.
- En República Dominicana la ley de cuotas fue introducida en la Ley 275 de 1997. Dirigentes perredeístas como José Francisco Peña Gómez y Milagros Ortiz Bosch promovieron antes iniciativas introducidas previamente en el PRD para sus candidaturas partidarias a un mínimo de 25%. La insatisfacción con el establecimiento de la cuota a sólo 25% y el resultado de las elecciones de 1998 llevaron a otra reforma electoral en 2000, que aumentó la cuota de mujeres para la Cámara de Diputados y en las municipalidades a un mínimo de 33 por ciento.

- En Uruguay se reformó sólo para las elecciones de 2014 y 2015, sin explicitar porcentaje. Se indica que las listas deberán incluir en su integración personas de ambos sexos en el total de la lista presentada, o en los primeros quince lugares de la misma.

De esta forma, a partir de la primera mitad de la década de los 90, los cambios experimentados en estos países marcaron un antes y un después, y significaron un acelerador importante para la mejora de los niveles de representación política femenina. Antes de la aplicación de la cuota, el porcentaje de representación de mujeres en los parlamentos de estos países apenas alcanzaba 9%. Tras la adopción de las cuotas, Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana vieron como ese porcentaje promedio se duplicó, llegando a 18%. Honduras, país que las adoptó tiempo después, tuvo un incremento de 6 a 23%. Se observan resultados notables en Argentina, el primer país en adoptar el sistema de cuotas; se pasó de 6% de representación parlamentaria en 1990 a 38,5% en el año 2009. En las elecciones de 2010 Costa Rica eligió una bancada femenina equivalente a 38,6%, ocupando el primer lugar de América Latina y el décimo en el ranking mundial de la Unión Interparlamentaria Mundial (<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>). Ecuador es otro país que dio un gran salto y pasó de tener 4% de representación parlamentaria en 1996 a 32,3% en 2009.

Como producto de toda esta tendencia de reformas para favorecer la participación de la mujer en la vida política, la situación actual en la región se refleja en el siguiente cuadro.

Cuadro B.4.9

Normas sobre el enfoque de género en la legislación

<i>País</i>	<i>Exigencia de cuotas en las candidaturas (%)</i>	<i>Sanción por incumplimiento de cuotas en las candidaturas</i>
Argentina	30	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
Bolivia	50	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
Brasil	Cada partido o coalición debe reservar un mínimo de 30% y máximo de 70% de las candidaturas de cada sexo	Si no se cumple el número requerido de candidaturas femeninas, las plazas quedan abiertas y no pueden ser sustituidas con hombres
Chile	N/R	N/R
Colombia	N/R	N/R
Costa Rica	50	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas y lista trenzada
Ecuador	50	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
El Salvador	N/R	N/R
Guatemala	N/R	N/R
Honduras	30	N/R
México	No menos de 40% de un mismo género, procurando llegar a la paridad.	Amonestación pública y no inscripción de candidaturas
Nicaragua	N/R	N/R
Panamá	30	N/R
Paraguay	Una candidata mujer por cada cinco lugares.	Serán sancionados con la no inscripción de sus listas en los tribunales electorales respectivos.
Perú	Listas de candidatos deben estar conformadas por no menos de treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres.	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
República Dominicana	33	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
Uruguay	Sólo para elecciones 2014 y 2015. No explicita porcentaje. Cada lista deberá incluir en su integración personas de ambos sexos en el total presentado o en los primeros quince lugares	No inscripción de la lista si incumple con estas características
Venezuela	N/R	N/R

Fuente: D. Zovatto G., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IDEA, México, 2006 (actualización a 2011), pp. 86/87.

Al analizar las características de las legislaciones se observa que la corriente predominante asigna cuotas específicas porcentuales de representación femenina en las listas de candidatos a cargos de elección popular. En general, estas cuotas se ubican en rangos que van de 30 a 40% de la representación.

También existen otras consideraciones legales que procuran dar a la mujer una posibilidad real de acceso a los cargos en concurso. En ese sentido, algunas legislaciones se refieren a que la incorporación de candidaturas femeninas se realice en puestos con posibilidades de resultar electas (Argentina). Otras legislaciones estipulan que la ubicación en los listados de candidatos debe darse de forma alternada (hombre-mujer, mujer-hombre), como en Costa Rica y Ecuador. Otra modalidad, utilizada en Paraguay, consiste en colocar las candidaturas femeninas con base en un criterio numérico, que señale que debe haber por lo menos una candidata mujer por cada cinco lugares en las listas.

Resulta interesante mencionar, por sus peculiaridades, los casos de la legislación mexicana y peruana, que se adaptan a estas tendencias de inclusión reconociendo la calidad genérica tanto en hombres como en mujeres. La relevancia de este tratamiento legal reside en que equipara a ambos géneros en la oportunidad de candidaturas y no da a ninguno un trato de minoría. Por último, debe destacarse que pese al enfoque que se da a este tema en varios países de la región, aún quedan naciones que carecen de leyes que regulen en función de la equidad de género, vacío que en los estatutos de algunos partidos políticos se llena con disposiciones de uso interno.

Un aspecto por destacar es el relacionado con las medidas establecidas en la normativa ante el incumplimiento de las disposiciones en la materia. Hay que tomar en cuenta que, sin un precepto coercitivo, las normas quedan como meros enunciados y no se cumplen. Así, en la mayoría de las legislaciones las sanciones establecidas se vinculan directamente con la no aceptación de la inscripción de la lista respectiva, lo cual obliga a los partidos a ajustarse a lo normado ante el riesgo de quedarse sin participación. Caso especial es el de Brasil, donde se señala que el juez electoral solicitará al partido que complete la cuota y, si no hubiere mujeres en número suficiente para cumplirlas, sus plazas permanecerán abiertas y quedará prohibida la sustitución por hombres. El cuadro B.4.9 muestra los países de América Latina que han incorporado a sus sistemas electorales un sistema de sanciones que garantice el cumplimiento de esta disposición.

El sistema electoral no será el único factor relevante para la consecución de un sistema político paritario. Otros factores, entre ellos la hostilidad, suponen una influencia sumamente importante y constituyen trabas que las mujeres encontrarán particularmente difíciles de vencer al ingresar en la vida política. Hostilidad, principalmente en los tres escenarios siguientes:

B.4.m. Cuotas en contexto

Los partidos son instituciones fundamentales de la democracia representativa como enlace entre la sociedad civil y el Estado en la representación de intereses, tendencias y opciones políticas. Como tales, juegan un rol vital pues se constituyen en una suerte de **filtro** para la selección de candidatos a cargos de autoridad.

En este sentido, es notorio el dominio masculino en la arena política, en las dirigencias de los partidos y, por ende, el dominio de un modelo que puede considerarse como masculino en la forma de hacer política. Al haberse reconocido de manera tardía el derecho de las mujeres al sufragio activo y pasivo, muchas veces son vistas como invasoras en un campo (los partidos políticos) compuesto con anterioridad solamente por varones.

La centralización de los mandos partidarios constituye también un obstáculo para lograr un modelo equitativo. Lo deseable, por ello, será descentralizar los procesos de nominación y postulación para así poder identificar y capacitar a las mujeres con potencial de liderazgo que aspiren a cargos de dirección partidaria y de elección popular. La descentralización es en este sentido fundamental, porque permitirá buscar talentos en el nivel local, regional y nacional, integrando a la búsqueda a aquellos sectores tradicionalmente excluidos, como el rural.

Por otro lado, se debe poner un especial énfasis en la relevancia de lo socioeconómico para los países en vías de desarrollo. No es una noticia nueva que la pobreza ataca de manera más grave a las mujeres, y ello se evidencia en su mayor tasa de analfabetismo y de ausentismo escolar, sobre todo en las zonas rurales en las que se antepone el deber de cumplir tareas domésticas en lugar de priorizar la propia instrucción. La falta de independencia económica, jurídica y social, sumada a la falta de instrucción, deviene en un pretexto para no ser calificada como un potencial mando partidario. Este problema solamente podrá solucionarse cuando se proporcione un acceso igualitario a las mujeres a la educación, capacitación y participación en la dinámica partidaria, además de motivar el desarrollo de una carrera política desde la juventud.

Los factores psicológicos o socioculturales²⁰⁸ se encuentran estrechamente relacionados a los roles sociales que tradicionalmente se atribuye a las mujeres de manera predeterminada, viéndoseles de una manera equivocada, como madres o amas de casa en un estado de subordinación. La subordinación psicológica es, en este sentido, tanto un factor como un resultado que se traduce en la falta de confianza que las mujeres tendrán en sí mismas y su potencial de liderazgo y de gestión de la vida pública. Eventualmente, ello puede constituir un verdadero desincentivo para tomar la decisión de participar en la vida política.

Si bien los gobiernos esgrimen discursos sobre democracia participativa y han demostrado una gran voluntad para adoptar medidas en pro de sistemas políticos más inclusivos, las fallas estructurales mencionadas hacen que —a pesar de los esfuerzos realizados— se siga percibiendo en muchos sectores al escenario político como un espacio reservado para varones.

La evidencia latinoamericana indica entonces que, si bien las cuotas pueden establecerse en forma de legislación, el verdadero reto consiste en garantizar su implementación en la práctica. Las cuotas rendirán frutos en la medida en que estos mecanismos se acompañen de procesos de cambio capaces de generar un tejido social más equilibrado entre géneros. El acceso al financiamiento político y la democratización interna de los partidos, así como cambios culturales, son condiciones esenciales para lograr esa equidad.

²⁰⁸ J. Ballington *et al.* (eds.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, International IDEA, Estocolmo, 2005, p. 33, en: http://www.idea.int/publications/wip/upload/WiP_Spanish_hires-final.pdf

El establecimiento de cuotas ha tenido un importante efecto simbólico. Peschard²⁰⁹ señala que su uso ha sensibilizado a la población sobre el problema de la desigualdad, y que el debate en torno a la adopción de cuotas ha permitido que se piense que las mujeres son profesional y políticamente capaces de ocupar cargos públicos.

Pese a los avances registrados en la materia, los especialistas coinciden en que estas regulaciones atacan el problema de la subrepresentación de las mujeres pero no sus causas; de ahí que deben entenderse como instrumentos temporales, como punto de partida para el desarrollo de nuevos mecanismos que impulsen y fortalezcan la participación política femenina.

B.4.n. Estado actual de la región en materia de participación política de la mujer

Según cifras de la Unión Interparlamentaria Mundial, al mes de abril de 2011 existen 43,652 curules en el mundo, de las cuales sólo 8,406 (19,2%) son ocupadas por mujeres (<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>), por lo que lamentablemente aún no se puede concluir que los intentos por volver la paridad un hecho concreto en el ámbito político hayan resultado exitosos. En el cuadro B.4.10 se aprecia la situación de representación política de las mujeres en los parlamentos, desagregada por regiones en todo mundo.

Cuadro B.4.10

Representación femenina parlamentaria desagregada por región

<i>Región</i>	<i>Cámara baja o única</i>	<i>Cámara alta o Senado</i>	<i>Ambas Cámaras</i>
Países nórdicos	42.1%	—	—
América	22.7%	23.7%	22.9%
Europa (excluidos los países nórdicos)	20.1%	19.7%	20.0%
Europa (incluidos los países nórdicos)	22.0%	19.7%	21.6%
África subsahariana	18.3%	20.4%	18.6%
Asia	18.6%	16.4%	18.4%
Pacífico	13.2%	32.6%	15.3%
Países Árabes	9.2%	7.6%	8.8%

Fuente: IPU, 2010.

²⁰⁹ J. Peschard, Jacqueline, "El Sistema de cuotas en América Latina. Panorama general", en J. Ballington y M. Méndez-Montalvo (eds.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, International IDEA, 2002, pp. 173-186, en: http://www.idea.int/publications/wip/upload/chapter_04a-CS-LatinAmerica.pdf

Se puede apreciar que América se encuentra en el segundo lugar con respecto a los logros obtenidos en las demás regiones en cuanto a la representación femenina en los parlamentos. Sin embargo, es alarmante la diferencia de más de 20% con respecto al primer lugar y el tiempo que ha llevado obtenerla con respecto a los países nórdicos.

En cuanto al Poder Ejecutivo, destacan los casos más recientes de Chile, Argentina, Costa Rica y Brasil, con presidentas elegidas democráticamente en 2006, 2007 y 2010, respectivamente. Antes, Violeta Barrios de Chamorro en Nicaragua y Mireya Elisa Moscoso en Panamá alcanzaron la cúspide del poder político por la vía de las urnas.²¹⁰

Cuadro B.4.11

Comparativo de mujeres en congresos unicamerales o cámaras bajas 1997-2010

<i>País</i>	<i>1997</i>	<i>2010</i>
Argentina	25,3%	38.5%
Bolivia	6,9%	25.4%
Brasil	6,6%	8.8%
Colombia	11,7%	8.4%
Costa Rica	15,8%	36,8%
Chile	7,5%	14.2%
Ecuador	3,7%	32.3%
El Salvador	10,7%	19%
Guatemala	12,5%	12%
Honduras	7,8%	18%
México	14,2%	26.2%
Nicaragua	10,8%	20.7%
Panamá	9,7%	8.5%
Paraguay	2,5%	12.5%
Perú	10,8%	27.5%
República Dominicana	11,7%	19.7%
Uruguay	7,1%	15.2%
Venezuela	5,9%	17.%%
Promedio	10,8%	18,5%

Fuente: Cifras de *Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe*, CEPAL-IDEA, 2007 (actualizadas a 2010). Disponible en: <http://www.eclac.org/oig/adecisiones/>

²¹⁰ Si bien el presente estudio corresponde a 1978 a 2009, es importante señalar que en 2010 en Costa Rica se eligió por primera vez a una mujer como Presidenta de la República, Laura Chinchilla, y en Brasil, Dilma Rousseff resultó electa presidenta, ambas para un periodo de gobierno de cuatro años.

Como se desprende del cuadro, las medidas legislativas adoptadas no han logrado, más que en los casos de Costa Rica, Argentina y Ecuador, superar una masa crítica de 30%, proporción mínima considerada internacionalmente como aquella que permite un aporte significativo de las mujeres y garantiza que el dominio de la escena política no sea exclusivamente masculino. Este 30% es, ciertamente, el punto de partida hacia un reparto de poder equitativo. Resultados obtenidos en países como Brasil, Panamá y Colombia, con poco más de 8% de representación femenina en el parlamento, ponen en evidencia que queda mucho camino por recorrer hacia la paridad. Esta diferencia tiene como uno de sus motivos principales, además de las peculiaridades de cada contexto político, el hecho de que son precisamente Argentina, Ecuador y Costa Rica los países donde la cuota va acompañada de la exigencia de una ubicación equivalente en el orden de las listas, bien sea trenzadas (cuando la cuota es de 50%), o de modo que cada X porcentaje de la lista sea ocupado por una mujer. Adicionalmente, contribuye con el funcionamiento de la cuota el que en Argentina y Costa Rica el orden de las listas no puede ser alterado por los electores. Pero el caso del Ecuador, donde las listas son abiertas, sugiere que aún en estos casos el garantizar una ubicación en el orden de la lista correspondiente a la cuota tiende a elevar significativamente la representación femenina.

Si bien hay que continuar avanzando en materia legal, el objetivo debe ir más allá del reconocimiento de una condición o situación jurídica presupuesta y objetivamente existente sino más bien dirigirse hacia la inclusión efectiva en un sistema político que continúa manifestándose hostil para las mujeres. Es indispensable, por tanto, reforzar los mecanismos e instrumentos electorales para una profundización de la democracia más inclusiva y equitativa.

El creciente reconocimiento de las mujeres latinoamericanas como sujetos políticos, sobre todo durante las últimas tres décadas, ha estado asociado también a procesos de apertura democrática y de cambios institucionales producto de la modernización de las sociedades y por la emergencia de nuevas fuerzas políticas y sociales. El aumento de la presencia de las mujeres latinoamericanas en los poderes ejecutivos y legislativos, si bien a ritmos dispares, expresa principalmente un cambio cultural respecto de la valorización de las capacidades de las mujeres y da cuenta de un mayor acceso a los recursos materiales y al prestigio, lo que se traduce en la conformación de una masa crítica a nivel de las autoridades y los representantes políticos más proclives a la incorporación de las mujeres a la vida política en pie de igualdad.

La demanda de la paridad en la representación política y los cargos de decisión es la expresión máxima de construcción de sociedades más inclusivas, en las que hombres y mujeres de diversas procedencias puedan acceder a los recursos necesarios y sean reconocidos como iguales al momento de decidir los destinos de sus sociedades. Ello implica cambios profundos a nivel de las instituciones públicas y de la esfera privada, por cuanto implica ir a los orígenes de la exclusión de las mujeres del goce de sus derechos.

No cabe duda que los avances en la representación política femenina han sido potenciados en gran medida por las alianzas políticas que las mujeres han realizado para que se establezcan acciones afirmativas. En general, las cuotas han sido exitosas allí donde el triángulo del empoderamiento ha estado atento al cumplimiento cabal de la ley.

El tránsito de las cuotas a la paridad significa no sólo avanzar en una incorporación plena de las mujeres a la vida política, también abre el horizonte para incorporar a otros sectores excluidos y a otras demandas. La paridad supone un replanteamiento del campo político respecto de sus

formas tradicionales, dinámicas, estructuras, jerarquías y organización. Asimismo, las medidas propuestas desde el campo político son múltiples e integrales, en el entendido de que la igualdad de género requiere, para su efectividad y permanencia, de cambios profundos tanto en los hombres como en las mujeres y no sólo a nivel de la representación estadística. De esta forma promueve el liderazgo femenino, el fomento a la creación de redes interpartidarias y con la sociedad civil y el impulso a la asociatividad femenina.

B.4.ñ. Reflexión final

Existe consenso en la doctrina y en la práctica de que la selección de un sistema electoral constituye una de las decisiones más importantes para cualquier democracia por sus consecuencias políticas, especialmente por su impacto sobre el número de partidos, el incentivo o la inhibición al pluralismo y la composición de las asambleas y los gobiernos. Pero debemos recordar que la elección de los sistemas electorales la hacen los partidos políticos existentes previamente.

En otras palabras, los sistemas electorales —como otras instituciones políticas— son también creaciones de los partidos, las asambleas y los gobiernos previamente actuantes, cada uno de los cuales tiende a preferir aquellas fórmulas y procedimientos institucionales que consoliden, refuercen o aumenten su poder relativo. De modo que resulta muy poco productivo especular sobre el **sistema electoral ideal, el mejor, el más democrático**, cuando lo que debe tenerse presente son las oportunidades de cambio que ofrece la realidad, los problemas a atender y los actores involucrados en la coyuntura histórica.

Durante estas tres décadas, los sistemas electorales han sido objeto de una profusa reforma, entre cuyas tendencias principales destacan las siguientes:

- En el nivel legislativo predomina la fórmula electoral de representación proporcional (en 14 de los 18 países) con listas cerradas y bloqueadas. Asimismo, la mayoría de los países cuentan con elecciones (presidenciales y legislativas) simultáneas o parcialmente simultáneas. En cuanto al tipo de fórmula electoral proporcional, en diez países se utiliza la fórmula D'Hondt, la menos proporcional y que favorece de manera sistemática a los partidos más grandes.²¹¹
- Para la elección presidencial predomina la elección por mayoría absoluta o especial (umbral reducido) con previsión de dos vueltas. Existe en varios países de la región, sin embargo, un debate acerca de si el balotaje ha estado a la altura de las expectativas, o si por el contrario ha agravado los problemas de gobernabilidad.

Pero Latinoamérica, en tan sólo quince años, pasó de ser una región claramente antirreeleccionista a una favorable a la reelección. Sólo 4 países prohíben actualmente la reelección.

En materia de participación política de las mujeres, el objetivo principal debe ser ir más allá del reconocimiento de una condición o situación jurídica presupuesta y objetivamente existente; es decir, la meta debe ser lograr la inclusión efectiva de las mujeres en un sistema político que

²¹¹ A éstos pueden sumarse otros dos países con sistemas mixtos, que combinan la fórmula electoral D'Hondt con la de mayoría relativa: Bolivia (mixto proporcional) y Venezuela (mixto mayoritario).

todavía es hostil para ellas. Es indispensable, por tanto, reforzar los mecanismos e instrumentos electorales para una profundización de la democracia más inclusiva y equitativa.

En cuanto a los resultados más importantes de las citadas reformas, apuntamos los siguientes:

- En la mayoría de los casos, las reformas han tendido a favorecer la representatividad en detrimento de la efectividad. Por lo tanto, si bien a comienzos del periodo estudiado los sistemas de partidos de América Latina estaban bastante fragmentados, las reformas a los sistemas electorales agravaron dicha fragmentación, trayendo como consecuencia, en varios países, problemas de gobernabilidad. Por consiguiente, la tendencia mayoritaria de las reformas no ha coincidido con la opinión generalizada de los estudios académicos sobre la necesidad de un sistema de partidos más concentrado para que la democracia presidencialista funcione de manera más eficaz.
- Las reformas destinadas a aumentar el poder de decisión del elector para votar a sus representantes tuvieron efectos modestos debido, entre otros varios factores, al gran número de partidos y candidatos por circunscripción que disputan cargos electivos y al nivel de información que ello exige a los ciudadanos, todo lo cual vuelve difícil que éstos (los ciudadanos) puedan ejercer una elección informada. Además, el debilitamiento de los partidos, un fenómeno quizá acentuado en los sistemas de voto preferencial, socava la capacidad del electorado para indicar a las autoridades, mediante el voto, sus preferencias con respecto a asuntos políticos fundamentales y, sobre esa base, responsabilizar a los legisladores por su desempeño.

En resumen, si bien se han adoptado muchas reformas en los sistemas electorales de América Latina durante estas tres décadas, la mayoría de ellas, aparentemente, no han aliviado de manera sustancial los problemas de gobernabilidad, ni han reforzado la credibilidad en las instituciones representativas de la región.

Sección B

Capítulo 5

La reforma de los partidos políticos

B.5.a. Los partidos políticos en la transición latinoamericana

Democratizar, democratización, transición a la democracia, no significan lo mismo en todas partes ni en todo tiempo, ni siquiera cuando el proceso ocurre en el mismo periodo histórico. Como bien advierte Becerra, en algunos países, la democratización ha requerido la transformación íntegra de su Constitución y de su régimen político (por ejemplo, España). En otros, ha necesitado cambio completo en el Estado (redefinición del territorio y de las nacionalidades que lo integran, otro sistema jurídico y de propiedad), al mismo tiempo que se desmantelan los instrumentos de la planificación central. Es decir, democratización implicaba desde el principio un cambio radical de su economía y su política (la Rusia postsoviética y las Repúblicas del Este europeo, por ejemplo).²¹²

Otras naciones han visto nacer su democracia mediante la vasta y decisiva ampliación de su comunidad política (la conquista del voto por los negros, en el caso de Sudáfrica); mientras que, en latitudes más cercanas, el proceso transicional refiere más bien a un retorno, a la restauración de una democracia que ya estaba ahí, vivía, antes de los golpes militares que la violaron y suspendieron en las llamadas “décadas infames” (por ejemplo, Argentina Chile o Uruguay); “en otros países, sin embargo, construir la democracia ha significado otra cosa: establecer reglas electorales limpias y confiables por un lado y, paralelamente, ir más allá del partido único para construir auténticos partidos políticos nacionales, en plural (México, es el caso típico)”.²¹³

En efecto, en América Latina, el libreto de la transición a la democracia y su ritmo ha sido diverso, como variado fue su punto de partida. Uno de los rasgos más característicos de esta diversidad de puntos de partida fue, precisamente, sobre la posición y el grado de arraigo e institucionalización inicial de los partidos políticos en cada uno de los países de la región, durante los años 70 y 80 del siglo pasado: el tránsito desde su prohibición legal, pasando por el de su persecución sistemática y virtual aniquilación, seguido de cierta tolerancia controlada desde los poderes autoritarios del Estado hasta su pleno reconocimiento como los actores centrales del juego político democrático.

Puede decirse incluso que el destino de los partidos políticos, durante la noche militarista o autoritaria, definió buena parte de las agendas de la transición latinoamericana pues su rehabilitación, su presencia pública y su capacidad para atraer apoyo de la opinión pública y

²¹² R. Becerra, “La urgencia de los partidos de la post-transición, o ¿cómo se gobierna la pluralidad?”, *Configuraciones*, núm. 10-11 (Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 2003), pp. 25-27.

²¹³ Ídem.

durante las elecciones, resultó ser el verdadero motor de la democratización. En efecto, a medida que los partidos adquirían arraigo, presencia y poder, y que se instalaban en los Congresos, impulsaban reformas a las leyes electorales y de partidos políticos en busca de más derechos, más instrumentos de protección, más prerrogativas y mayor capacidad de intervención en las decisiones de gobierno. De ese modo, puede decirse que el fortalecimiento de los partidos políticos, en plural, constituye un tema central en la historia de la democratización latinoamericana.

B.5.b. El Estado de partidos

Hasta los años 70 y 80 del siglo pasado la vida partidista en nuestro subcontinente estaba (salvo contadas excepciones) prácticamente congelada o recluida dentro de márgenes estrechos. En algunos casos excepcionales las organizaciones políticas eran comparsa del poder instituido, mientras que en otros aparecían como organismos testimoniales, apenas visibles por su irrelevancia. No obstante, fue a partir de los primeros años de las transiciones que los partidos políticos empezaron a cobrar o recobrar, según el país en cuestión, vitalidad y centralidad en el quehacer político democrático.

Desde los años 70 y durante los 80, con la llegada de la Tercera Ola a la región, las elecciones libres y limpias se multiplicaron y demostraron ser la llave de tránsito entre el régimen autoritario y la democracia.

A partir de esas décadas, y por olas sucesivas, empezó a configurarse un escenario totalmente nuevo, la pérdida creciente de hegemonía de los viejos regímenes autoritarios y de sus organismos de apoyo y, paralelamente, el progresivo fortalecimiento de los partidos políticos. Poco a poco, antes testimoniales u obligados a permanecer en la penumbra, esos partidos fueron ocupando y ensanchando su lugar en el cuarto de máquinas de los Estados nacionales.

Así, la pluralidad política se “inyectó” en el Estado modificando la naturaleza, los procesos internos y el funcionamiento gubernamental, dando paso a un “Estado de partidos”, es decir, a una forma de democracia, representación y gobierno absolutamente mediada y operada por la existencia de partidos políticos.

Este “Estado de partidos” se define, al decir de Blanco Valdés, por la pluralidad de organizaciones que representan intereses y visiones parciales existentes en la sociedad, y que confluyen en los órganos del Estado para elaborar las decisiones colectivas. Entre los principales mecanismos institucionales que han contribuido a cambiar la posición e incrementar el poder partidista hasta generar el llamado “Estado de partidos”, cabe señalar:²¹⁴

- 1) Su rango constitucional, que los dibuja y los protege jurídicamente:
 - a. De modo **descriptivo** (los define como expresión del pluralismo político);
 - b. De manera **programática** (muchas Constituciones les asignan la doble tarea de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y de ser instrumentos esenciales de la participación política);
 - c. En sentido **prescriptivo** (al obligarlos a respetar la Constitución y la ley);

²¹⁴ R. L. Blanco Valdés, *Los partidos políticos (temas clave de la Constitución española)*, Tecnos, Madrid, 1997.

d. De forma **tutelar** (al garantizarles financiamiento y otras prerrogativas para su funcionamiento), y

2) La representación; es decir, los partidos políticos son los vehículos fundamentales —a veces únicos— que están permitidos a presentar candidatos en las elecciones, incluidos los que ocuparán cargos en el poder Ejecutivo;

B.5.c. Origen y evolución de los partidos políticos

En palabras de Sartori, “partido es un nombre nuevo de algo nuevo”.²¹⁵ En 1850, casi ningún país del mundo (con excepción de Colombia, Estados Unidos y Uruguay, entre otros pocos) conocía los partidos políticos en el sentido moderno de la palabra.²¹⁶ Hoy, tan sólo un siglo y medio después, éstos funcionan en la gran mayoría de los países. Hasta 1900, su nacimiento estuvo ligado a los grupos parlamentarios, a los comités electorales y a la interrelación entre ambos. Posteriormente, los partidos políticos fueron creados en su mayoría por organismos exteriores, llámense sociedades de pensamiento, clubes populares, periódicos, sindicatos, Iglesias, etcétera.

El término “partido político” comenzó a utilizarse mediante la sustitución gradual de “facción”, en una transición de términos lenta y tortuosa tanto en la esfera de las ideas como en la de los hechos. El término “facción”, del latín *facere* (hacer, actuar), se refiere a un grupo político dedicado a un hacer (*facere*) perturbador y nocivo, a “actos siniestros”. A su vez, “partido”, del latín *partire* (dividir), que incursionó en el vocabulario político en el siglo XVII, expresaba en sus inicios la idea de parte, evolucionando luego hacia la idea de participar. Su predecesor terminológico de larga data era el término “secta” (separar, cortar, dividir), pero ésta terminó siendo utilizada en el ámbito religioso.

El debate en torno a la diferenciación entre partido y facción se remonta a 1730, cuando Voltaire, en su *Enciclopedia*, expresó que aunque “el término partido no es, en sí mismo, odioso; el término facción siempre lo es”.²¹⁷

Bolingbroke, en Inglaterra, fue el primero en escribir extensamente sobre los partidos políticos, afirmando que “los partidos son un mal político y las facciones son las peores de todos los partidos”. Pero indudablemente fue Burke, otro autor inglés, quien (en 1770) diferenció claramente por primera vez el término “partido” del de “facción”. Según él, los partidos superan a las facciones porque no se basan sólo en intereses sino también, y sobre todo, en principios comunes.²¹⁸

Para Burke, los fines requieren medios, y los partidos son los “medios adecuados” para permitir a los hombres poner en ejecución sus planes comunes, con todo el poder y toda la autoridad del Estado. La “generosa ambición de poder” (del partido) se distingue claramente de la “lucha mezquina para obtener puestos y emolumentos” que es lo que caracteriza a las

²¹⁵ G. Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 2000, p. 55 [*Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Nueva York, 1976].

²¹⁶ D. Zovatto G., *Regulación de los partidos políticos en América Latina*, (comp.), Fundación Preciado, México, 2006, en: http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc186/Daniel_Zovatto.pdf

²¹⁷ Ídem.

²¹⁸ Ídem.

facciones. En suma, fue Burke el primero en entender que los partidos políticos tienen un uso positivo.

No obstante, a lo largo de todo el siglo XVIII se siguió viendo con recelo a los partidos políticos. Ni la Revolución francesa ni la Revolución estadounidense fueron favorables a ellos. Rousseau, Montesquieu, Condorcet, Danton, Robespierre, Jefferson, Madison, e incluso el propio Washington, se oponían a los partidos políticos.

Hubo que esperar la llegada del siglo XIX para que los partidos políticos fueran diferenciados claramente de las facciones y aceptados como instrumentos legítimos y necesarios del gobierno libre. Pero, como bien apunta Sartori, lo cierto es que se aceptó a los partidos no porque Burke así lo dijese, sino al comprenderse que la diversidad y el disenso no son necesariamente incompatibles con el orden político ni perturbadores del mismo. Nos encontramos pues, dice Sartori, ante un fenómeno nuevo que tiene apenas poco más de 150 años, advirtiéndonos a la vez que, durante este último siglo y medio, los partidos han actuado y se han desarrollado más como cuestión práctica que como cuestión teórica.²¹⁹

B.5.d. La importancia de los partidos políticos

Como hemos visto, resulta imposible hablar de democracia sin partidos políticos, ya que se han constituido en los principales articuladores y aglutinadores de los intereses de la sociedad. Después de haber sido satanizados desde sus orígenes, o relativizada su importancia durante siglos, los partidos políticos han ocupado un lugar central en los sistemas políticos modernos de todo el mundo. Como bien expresa Kelsen: “La democracia moderna descansa sobre los partidos políticos”. Y agrega: “Sólo por ilusión o hipocresía se puede sostener que la democracia es posible sin partidos políticos”.²²⁰

Dahl,²²¹ por su parte, les otorga un lugar absolutamente privilegiado cuando indica que a través de ellos se expresa la función de la participación, representación, debate público, oposición y rivalidad pacífica que hacen funcionar a un régimen democrático. Por ello, se habla de la “democracia de partidos”.

Más cercanos a nosotros, Morodo y Murillo de la Cueva señalan que “la democracia representativa liberal queda, de esta manera, definida como democracia de partidos. De considerar a los partidos como definidores negativos del ‘buen gobierno’, se pasa a la convicción, basada en la práctica, de que no hay democracia pluralista si no hay partidos políticos”.²²²

Además de las funciones que hemos reseñado, los partidos se revelan como instituciones indispensables para el reclutamiento y selección de los aspirantes a los cargos políticos; son los vigilantes insustituibles de la organización de los procesos electorales; estructuran el debate público en torno a determinados temas de interés general, expresan ciertos intereses socioeconómicos; son portadores de valores vivos en el tejido social; representan las instancias

²¹⁹ Ídem.

²²⁰ H. Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, 2ª ed., Guadarrama, Barcelona, 1977, p. 36.

²²¹ R. Dahl, *La poliarquía*, Editorial Rei, México, 1997.

²²² R. Morodo y P. L. Murillo de la Cueva, *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, UNAM, México, 2001, p. 17.

que incluyen intereses y preferencias en el proceso de formulación de leyes y políticas públicas, además de que constituyen las piezas esenciales para formar gobierno y establecer acuerdos en la arena legislativa.

Como se observa, sus facultades son numerosas y centrales para la vida democrática. Sin embargo, casi todas las encuestas de opinión muestran que, aunque los partidos son considerados imprescindibles, la evaluación de la mayoría de la población en América Latina es negativa, por debajo de casi cualquier otra institución política. Como observamos en el capítulo 2, existe un sentimiento encontrado y generalizado de la ciudadanía hacia el desempeño de los partidos políticos. Si bien han sido los protagonistas del tránsito democrático, hoy atraviesan una fuerte crisis de legitimidad y de credibilidad en la gran mayoría de los países que, de no resolverse de forma adecuada y oportuna, podría llegar a comprometer la calidad y sostenibilidad de la democracia en la región.

El Latinobarómetro 2009 es elocuente sobre este punto, al señalar:

[...] vemos que la confianza en ellos (los partidos) disminuye a medida que pasan los años, independientemente de que la gente los considere crecientemente válidos como instituciones de la democracia. Esto es particularmente interesante porque muestra una fuerte crítica a “los” partidos reales, mientras expresan al mismo tiempo un apoyo a la institución de los partidos como tal.²²³

El deterioro progresivo de la imagen y percepción hacia los partidos políticos no se explica solamente en el marco de los procesos globales de transformación de las modalidades de la representación política (Manin),²²⁴ sino que obedece a las particularidades que asumió la crisis de los modelos de articulación política centrados en el Estado. Como bien han señalado Cavarozzi y Abal Medina,²²⁵ el derrumbe de las matrices estado-céntricas experimentado en la década de los 80 no fue seguido por la articulación de una nueva matriz que girara alrededor del mercado, como se vaticinaba a mediados de los 90, sino que la mayoría de los países de América Latina fue incapaz de establecer modalidades sustentables de crecimiento económico e inclusión social. Como se ha repetido, el crecimiento ha sido insuficiente, la pobreza aumentó y la desigualdad social creció, y son precisamente éstos déficits, estas promesas incumplidas, esta falta de efectividad lo que explica en gran medida el deterioro de las capacidades de articulación y de representación de los partidos, y consecuentemente su baja legitimidad y credibilidad social.

Sin embargo, no obstante lo evidente y profundo de esta crisis, los partidos siguen articulando la política latinoamericana en la mayoría de los países de la región. Asimismo, y como muestran los datos del citado LB 2009, los electores los reconocen como instituciones indisociables de sus democracias, y esta preeminencia se ha reflejado durante el último cuarto

²²³ Según datos de este Informe, 76% de los entrevistados declaraba no tener confianza en los partidos políticos. LB 2009, en: Latinobarómetro 2009, *op. cit.*

²²⁴ B. Manin, *op. cit.*, 1998.

²²⁵ J. Abal Medina y M. Cavarozzi (comps.), *op. cit.*

de siglo de muchas formas, pero especialmente en su progresiva constitucionalización y en una frondosa legislación que los cobija y les confiere un papel central.²²⁶

Por lo tanto, los partidos políticos, guste o no, forman parte nuclear del paisaje democrático en el subcontinente. Aun así, se alzan voces importantes que son mucho menos indulgentes respecto a su presente y su futuro. Fernando Henrique Cardoso, ex presidente brasileño señala:

Suele darse por sentado que los partidos son cruciales para la vida política moderna. Constituyen la base del sistema democrático representativo desde finales del siglo XIX. Sin embargo, sus perspectivas en las grandes democracias de hoy no son halagüeñas. Es más, es posible que esas poderosas máquinas políticas desaparezcan pronto [...].

Y concluye:

Se encuentran en una coyuntura crítica: tienen que transformarse o se volverán irrelevantes. Para sobrevivir, deben elaborar agendas flexibles que no dependan de las tradicionales divisiones ideológicas y de clase. Necesitarán volver a capturar la imaginación del público. Y tendrán que aceptar que otros también merecen un sitio en la mesa política.²²⁷

B.5.e. Nivel de institucionalización, fragmentación y polarización del sistema de partidos políticos en América Latina

Al menos tres características distintas de los sistemas de partidos definen su impacto en la gobernabilidad democrática: nivel de institucionalización; grado de fragmentación y nivel de polarización. Una de las grandes aportaciones en la última década al estudio de los sistemas de partidos latinoamericanos gira precisamente en torno a su institucionalización (Mainwaring y Scully)²²⁸ que, a su vez, recoge el importante legado de los trabajos más recientes en el seno de la teoría de Janda (1970), Sartori (1976) y Panebianco (1982).

Según esos autores, el sistema de partidos está institucionalizado cuando las pautas de competencia interpartidaria son relativamente estables, los partidos cuentan con bases de apoyo social sólidas y profundas, tanto los partidos como las elecciones son percibidos legítimos y como instrumentos únicos para determinar quién gobierna y cuando las organizaciones partidistas cuentan con reglas y estructuras razonablemente estables. El grado de fragmentación hace referencia al número de agrupaciones que habitualmente obtienen una proporción significativa de los votos y de los escaños. El nivel de polarización indica la

²²⁶ Además de generar una de las líneas de investigación más importantes y abundantes de la ciencia política latinoamericana en los últimos 30 años.

²²⁷ F. H. Cardoso, "Los partidos políticos", *Foreign Policy en Español*, Madrid, octubre-noviembre 2005.

²²⁸ S. Mainwaring y T. R. Scully, "Introduction: Party Systems in Latin America", en S. Mainwaring y T. R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Palo Alto (CA), 1995, pp. 1-34.

magnitud de las diferencias entre los distintos partidos respecto de su ideología política y de su base social.

Un análisis comparado latinoamericano de estas últimas tres décadas evidencia que la naturaleza y la evolución de los sistemas de partidos varían ampliamente de acuerdo con las diferencias en la historia política de los países de la región y, en particular, con la profundidad de sus experiencias previas con la democracia. En efecto, la evolución de los sistemas partidarios durante la década de los 90 fue muy dispar. En algunos países, éste se encuentra razonablemente institucionalizado, mientras que en otros los partidos capaces de mantener el apoyo popular son pocos, las organizaciones partidarias son débiles y los representantes políticos muestran poca lealtad hacia los partidos que los llevan a ocupar puestos de poder. Es así que la evolución del sistema de partidos no marcha en todos los países en una sola dirección. Países que entraron a la Tercera Ola con un sistema de partidos bastante institucionalizado experimentaron su debilitamiento (Venezuela y Colombia); otros, que tenían sistemas de partidos débiles (Brasil, México), han visto un fortalecimiento progresivo. En algunos países (Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú), los sistemas de partidos muestran claras señales de deterioro y agotamiento.²²⁹

Desde el punto de vista de la fragmentación, la mayoría de los sistemas de la región sufrió un proceso de diversificación de la oferta partidaria. Varios sistemas bipartidistas se fueron transformando gradualmente en sistema de dos partidos y medio o, de plano, multipartidistas. El aumento del número de partidos ha provocado que en la mayoría de los países de la región haya actualmente gobiernos divididos, en los cuales el presidente no cuenta con mayoría propia en el Parlamento. Como se analizó en el capítulo 3, mientras algunos países han conseguido instaurar un **presidencialismo de coalición** como mecanismo para asegurar la gobernabilidad, en otros en cambio la parálisis legislativa y el conflicto entre poderes son, en este escenario de alta fragmentación, moneda corriente, constituyendo un nuevo reto para el funcionamiento de la democracia.²³⁰

En cuanto al grado de polarización cabe señalar que, debido a que la mayoría de los sistemas de partidos está menos polarizada que en las décadas de 1960 y 1970, el impacto de los distintos grados de polarización en el desempeño de los regímenes democráticos es menos visible. Por otro lado, como bien advierte Payne, en un contexto de niveles elevados de pobreza, subdesarrollo y desigualdades extremas, las bases latentes de situaciones de conflicto político pueden ser tan importantes como el nivel visible de polarización entre las elites políticas.²³¹

Así las cosas, podemos decir que los partidos políticos latinoamericanos se enfrentan a retos múltiples, viejos y nuevos, y de intensidad diferente al iniciarse el siglo XXI. Un diagnóstico preciso de los problemas que encaran muestra la existencia de, al menos, seis grupos de problemas que se ligan directamente con la imagen negativa que de ellos tiene la sociedad, a saber: el primero se refiere a la **financiación de la política**; el segundo a la **democracia interna**; el tercero a la **profesionalización de la política**; el cuarto a **la relación entre el partido, el grupo parlamentario y, en su caso, el gobierno**; el quinto a **la relación de los partidos**

²²⁹ J. M. Payne, "Sistemas de partidos y gobernabilidad democrática", en J. M. Payne *et al.*, *op. cit.*, 2005, p. 193.

^{230 230} *Ibidem*, p. 193-194.

²³¹ *Ibidem*, p.194.

políticos con los medios de comunicación masiva, y, el sexto a la **relación de los partidos con la sociedad civil**.²³²

B.5.f. La constitucionalización de los partidos políticos

I) Un vistazo al mundo

En la gran mayoría de los países del mundo los partidos políticos han sido objeto de un intenso y profundo proceso de regulación jurídica a lo largo del siglo XX y lo que va del XXI, proceso que ha incluido su incorporación al régimen constitucional. El tránsito fue precedido por un debate encarnizado, lento y sinuoso, que partió incluso de la negativa tajante a reconocer en los partidos entes aceptables para la vida política y social. Un estudio clásico de Triepel, ya advertía —con gran desazón— sobre “las cuatro fases constitutivas” del proceso de regulación de los partidos en las sociedades democráticas: oposición, ignorancia, legalización e incorporación.²³³

- **La primera etapa** se caracteriza por una **franca hostilidad** hacia los partidos políticos que son proscritos junto con otro tipo de agrupaciones como los sindicatos obreros.
- **La segunda** se caracteriza por una **posición agnóstica**, de indiferencia hacia los partidos.
- En **una tercera etapa** los **partidos son regulados en su forma jurídica** por medio de reglamentos de los congresos y también de las leyes electorales, pero en ambos casos sin ser mencionados de manera directa.
- **La cuarta etapa** corresponde a su plena **incorporación constitucional**

Un seguimiento contemporáneo de Triepel efectuado por De Andrea Sánchez²³⁴ indica que, si bien las grandes etapas están bien trazadas, es importante determinar también ciertas subfases en el proceso de regulación jurídica, por lo que propone la siguiente clasificación:

- **Prohibición.** Deriva de la opinión de algunos pensadores (Rousseau y Montesquieu, entre otros) que consideraban que los partidos políticos interferían con la proyección de la voluntad general, y que los intereses particulares de quienes conformaban el partido se anteponeían al interés de la colectividad. Como se observó en el apartado anterior, en la primera etapa del gobierno representativo los partidos políticos eran vistos con recelo.
- **Tolerancia.** Etapa que coincide con el Estado liberal del siglo XIX. En ella nacen los partidos de masas.
- **Reconocimiento indirecto en el plano de ley ordinaria.** Aparecen lentamente las primeras referencias a los partidos políticos con la regulación de los comités electorales y el funcionamiento de los grupos parlamentarios.

²³² D. Zovatto G., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IDEA, 2006. — J. R. Montero, R. Gunther y J. J. Linz, *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, Editorial Trotta y Fundación Alfonso M. Escudero, Madrid, 2007.

²³³ T. Heinrich, “Derecho Constitucional y Realidad Constitucional”, en K. Lenk y F. Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980, p. 187.

²³⁴ F. de Andrea Sánchez, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, UNAM, México, 2002, p. 310.

- **Constitucionalización.**

a) Indirecta: a través del derecho de asociación.

b) Directa: (i) racionalización del poder (Primera Guerra Mundial); (ii) incorporación del Partido Comunista en la Constitución de la Unión Soviética en 1936;

c) Genérica: (i) Segunda Posguerra, y

d) Integral: (i) Constitución portuguesa de 1976.

- **Ley reglamentaria de la Constitución sobre partidos políticos.**

Como se aprecia, sólo después de la Segunda Guerra Mundial, y luego de grandes debates, fue posible la constitucionalización de los partidos políticos en la mayoría de los países. Dentro de este proceso destacan varios textos fundamentales: la Constitución de Weimar (1919), que reconoció a los partidos políticos por la vía del sistema electoral. Posteriormente, la Constitución de Baden, de 1947, que en sus artículos 118 a 121 consagró el sistema de partidos en el nivel constitucional.²³⁵ Después, la Constitución italiana de 1948 que estableció en su artículo 49 el derecho inherente a todos los ciudadanos a asociarse libremente en partidos para concurrir democráticamente a determinar la política nacional. Poco tiempo después, la Constitución alemana de 1949 consignó principios muy parecidos y proscribió a su vez a los partidos antidemocráticos.²³⁶ Por último, en Francia, al dictarse la Constitución de 1958, se incluyó en el artículo 40 el reconocimiento de los partidos y su concurrencia a la expresión del sufragio al tiempo que consignaba la libertad de formación y acción, sujetándolos al respeto de los principios democráticos.

Sin embargo, y pese a su importancia, estas primeras apariciones constitucionales fueron limitadas, pues se restringían a reconocer una realidad —en tanto actores electorales— que aceptaba el derecho de asociación y, en algunos casos, prohibiendo cierto tipo de partidos. No fue sino hasta la década de 1970 cuando se amplió el concepto de constitucionalización de los partidos en el sentido moderno. Este proceso se inició con la Constitución griega de 1975, que dispone que la organización y actividad de los partidos estén al servicio del libre funcionamiento del régimen democrático. Continúa con la Constitución portuguesa de 1976, que dedicó 22 artículos de un total de 332 al tema de los partidos, y la española de 1978 que en su artículo 6º definió a los partidos como expresión del pluralismo democrático e instrumentos fundamentales de la participación política. Después de estas leyes fundamentales, la fase de constitucionalización se aceleró en todo el mundo, de tal forma que,

²³⁵ El artículo 118 de este texto señala: “Los partidos políticos pueden formarse libremente en cuanto reconozcan en su programa y su comportamiento los principios fundamentales del Estado democrático. No cabe la prohibición de un partido mientras éste no incumpla esta obligación. Los casos de duda serán dirimidos por el ‘Staatsgerichtshof’ a instancia del gobierno del Land o del partido”. Citado en Francisco de Andrea Sánchez, *op. cit.*, p. 319. [Staatsgerichtshof es, literalmente, Tribunal de Justicia de la Nación.]

²³⁶ J. M. García Laguardia, “Constitucionalización de los partidos políticos”, en *Diccionario electoral*, IIDH-CAPEL, San José (Costa Rica), 2003, p. 255.

en la actualidad, la mayoría de los países democráticos reconoce a los partidos políticos, de uno u otro modo, en sus ordenamientos constitucionales.²³⁷

En términos generales, puede afirmarse que este proceso de incorporación constitucional de los partidos a escala mundial ha significado varias cosas:

[...] la primera de ellas es una repulsa a los Estados autoritarios y totalitarios, y la afirmación de que la democracia pluralista sólo es realizable con el concurso de varios partidos. Pero al mismo tiempo, como los partidos se encuentran en la base misma de todo el sistema democrático, algunos sostienen la necesidad de fórmulas de constitucionalidad en el sentido de sistemas de control, para que los partidos ajusten su actividad a los principios democráticos.²³⁸

En forma complementaria, Francisco Cumplido expresa que:

[...] dada la importancia de la función pública de los partidos políticos en una democracia, se justifica una legislación de rango constitucional que los regule, armonizando los intereses de la sociedad democrática con el ejercicio del derecho de asociación voluntario, y que garantice también a los ciudadanos la independencia de su partido del gobierno.²³⁹

Es por ello que la constitucionalización de los partidos políticos forma parte de una tendencia característica y fundamental del derecho constitucional contemporáneo.

B.5.g. La Constitucionalización de los partidos políticos

I) Con el foco en América Latina

Los partidos políticos, presentes en varios países de América Latina desde los albores de la independencia, han evolucionado a lo largo de ya casi dos siglos de activa vida pública, siguiendo diferentes patrones y ajustándose al contexto político en que se han visto insertos.²⁴⁰

²³⁷ En Estados Unidos y en Inglaterra no hay constitucionalización de los partidos políticos. Al respecto véase Kenneth Janda, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Adopting Party Law*, National Democratic Institute for International Affairs, Washington, D.C., 2005, pp. 5-6.

²³⁸ N. Millán González, "Partidos políticos y democracia", *Revista Iniciativa*, núm. 16, (Instituto de Estudios Legislativos, México, 2002), pp. 9-12.

²³⁹ F. Cumplido, "El Estatuto jurídico de los partidos políticos", *Estudios Públicos*, núm. 14 (Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1984), p. 2.

²⁴⁰ M. Alcántara, *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*, ICPS, Barcelona, cap. 3, pp. 73-123.

En relación con el proceso de constitucionalización, América Latina ha observado las mismas etapas que los Estados europeos. Un análisis desagregado y de carácter regional comparado, permite identificar y calendarizar las siguientes etapas:

1. La primera (que podríamos denominar de **regulación temprana**) desde la segunda mitad del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, donde la regulación jurídica ocurre en el ámbito de leyes electorales, con dos excepciones de vanguardia: Uruguay en 1934 y República Dominicana en 1942, países que, en esas tempranas fechas, constitucionalizaron a los partidos políticos.
2. La segunda etapa se caracteriza por el proceso de **incorporación o ingreso constitucional de los partidos políticos** en América Latina. Abarca desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1978, con la llegada de la Tercera Ola. En esta fase se produce la incorporación constitucional en 12 países.
3. La tercera etapa se inicia a partir de 1978 y corre hasta nuestros días. En ella se da un proceso **profuso y rico de reformas constitucionales**, promulgación de leyes electorales y, en algunos países, la adopción de leyes de partidos políticos, que tienen como consecuencia una regulación más detallada de tales instituciones. En este periodo, en cuatro países se produce la incorporación constitucional de los partidos políticos, y en otros seis la adopción de leyes específicas.

Cabe señalar, asimismo, que el proceso evolucionó con diferente ritmo e intensidad en los países de la región. En algunos se empezó con alusiones breves, en otros fue motivo de un tratamiento más detallado, pero en ambos casos estas agrupaciones adquirieron rango constitucional. Se trata de una evolución progresiva que reconoce la importancia de la presencia de los partidos en la vida de cada Estado y, como onda expansiva, éstos se van haciendo presentes cada vez en mayor número y con mayor detalle en las constituciones.

Cuadro B.5.1

Ingreso constitucional de los partidos políticos en América Latina

<i>País</i>	<i>Año de inclusión en la Constitución Política</i>
Uruguay	1934
República Dominicana	1942
Ecuador	1945
Guatemala	1945
Brasil	1946
Panamá	1946
Costa Rica	1949
El Salvador	1950
Honduras	1957
Bolivia	1961
Venezuela ¹	1961
Paraguay	1967
Chile	1970
México	1977
Perú	1979
Nicaragua ²	1979
Colombia	1991
Argentina	1994

Fuente: D. Zovatto G., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IDEA, México, 2006, p. 32.

¹ De acuerdo con Allan Brewer-Carías, si bien es cierto que en la Constitución de 1961 se estableció por primera vez el derecho político de los ciudadanos de asociarse en partidos políticos (art. 114) disponiéndose los principios básicos para asegurar su carácter democrático, debe indicarse que fue en la Constitución de 1947 en la cual, por primera vez, se hizo referencia a los partidos políticos, al regular en su artículo 83, que “la ley reglamentará el principio de la representación proporcional de las minorías y propenderá a que en los organismos electorales no predomine ningún partido o agrupación política”. En ese sentido, puede afirmarse que en Venezuela se inicia la referencia constitucional a los partidos en la década de los 40.

² En sentido estricto, en 1979 no había Constitución Política, sino un Estatuto de Derechos y Garantías de los Nicaragüenses que funcionaba como tal, y cuyo artículo 25 consagraba el derecho a organizar partidos o agrupaciones políticas o a formar parte de ellas. Formalmente hablando, la Constitución que plasma expresamente tal derecho es la Constitución Política de 1987, en su artículo 55.

Como se observa en el cuadro B.5.1, antes de la Tercera Ola la mayoría de los países latinoamericanos ya había constitucionalizado a los partidos políticos, con excepción de Perú y Nicaragua (que lo hicieron 1979), Colombia (en 1991) y Argentina (en 1994).

El primer país en regular los partidos políticos en el ámbito constitucional fue Uruguay en 1934; Brasil, Ecuador, Costa Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana, en la década de los 40; El Salvador y Honduras en la de los 50; Bolivia, Paraguay y Venezuela en la de los 60, y Chile y México en la de los 70, antes de 1978.

Sin embargo, el reconocimiento jurídico de los partidos se aceleró a partir de 1978, cuando se inició el proceso de abandono de regímenes autoritarios y la transición hacia la democracia. La mayor parte de estas transiciones tuvo como punto de partida la celebración de las llamadas “elecciones de apertura” que en general fueron catalogadas como libres y limpias o al menos aceptadas por los contendientes, pero que también pusieron en evidencia la necesidad de realizar profundos cambios institucionales y políticos dirigidos a superar la exclusión política que imperaba hasta esa etapa.

Estas necesidades generadas por la transición dieron origen a una serie de reformas constitucionales que pretendieron abrir la competencia partidista, ampliar la participación y asegurar el pluralismo y la representación. Así, la constitucionalización de los partidos en la región cobró nuevo impulso, consolidándose en los países en donde ya se había iniciado y regularizándose en aquellos otros donde aún no se había avanzado hacia ese estadio de la regulación, tanto en el nivel constitucional como en el de leyes electorales, y en ciertos países, en leyes de partidos políticos. Como resultado de este proceso de constitucionalización, hoy la totalidad de los países de la región regulan, en menor o mayor grado, el funcionamiento de los partidos políticos.

B.5.h. La regulación de los partidos políticos en América Latina

La regulación legal de los partidos políticos determina los marcos jurídicos dentro de los cuales éstos se desenvuelven, las normas que rigen su formación, organización y financiamiento, sus facultades y límites, sus derechos y deberes, lo mismo que su estructura y principios de organización. En suma, fija y establece los ámbitos de acción, prerrogativas y limitaciones que rodean el accionar de estas agrupaciones.²⁴¹

En el mundo en general, y en América Latina en particular, la regulación jurídica de los partidos es un tema de reciente aparición en el ámbito de los estudios jurídicos, debido a múltiples razones teóricas, e incluso de **rechazo profesional** de los constitucionalistas de antaño hacia la figura de los partidos políticos.²⁴² Esta aversión inicial de los juristas y los legisladores hacia los partidos fue justamente una de las razones que propició que éste fuese un tema estudiado en

²⁴¹ Según Francisco de Andrea Sánchez, la reglamentación legal de los partidos debe abarcar un mínimo de temas generales, como son: el concepto jurídico de lo que es un partido político, sus funciones -como grupo electoral y como grupo parlamentario-, su naturaleza jurídica, su constitución, registro, organización interna, sus derechos y obligaciones, su régimen patrimonial, su financiamiento, su funcionamiento de acuerdo con el sistema electoral y el acceso y administración de la justicia electoral. F. de Andrea Sánchez, *op. cit.*, 2002, p. 324. Por su parte, Katz define a la ley de partidos políticos: “as the body of state-based regulations that determines the legal status of political parties and that often specify what constitutes party membership, how parties must be organized, how they should campaign, how they must handle party funds, and so on”. — R. S. Katz, “Democracy and the Legal Regulation of Political Parties”, en USAID Conference on Changes in Political Parties, United States Agency for International Development, Washington, D.C., 1 de octubre de 2004, p. 2.

²⁴² F. de Andrea Sánchez, *op. cit.*, 2002, pp. 25-26.

un principio sólo por la sociología política y más tarde por la ciencia política.²⁴³ Como bien expresa Pedro de Vega:

Constituyendo los partidos uno de los datos más sobresalientes de la vida política en toda Europa, desde por lo menos la segunda mitad del siglo XIX, lo cierto es que su existencia fue ignorada de manera sistemática por el derecho.²⁴⁴

Sobre el tema de la regulación jurídica hay posturas divergentes. Existen, fundamentalmente, dos grandes corrientes antagónicas. Una considera que el derecho no debe intentar regular detalladamente la vida de los partidos políticos, pues el tema rebasa el campo de lo jurídico. Para este sector de la doctrina, la legislación no debe extralimitarse, es decir no debe ir más allá de asentar o señalar normas de carácter general que permitan a los partidos políticos adquirir una estructura uniforme.²⁴⁵

Encabezan la otra corriente quienes opinan que esas disposiciones deben rebasar lo meramente estructural y, antes bien, deben entrar al detalle. El argumento que valida esta posición es que resulta técnicamente más adecuado regularlos en el máximo nivel jurídico, como garantía eficaz para el asentamiento y buen funcionamiento del sistema democrático.²⁴⁶ Encontramos las mismas posiciones cuando se discute sobre las normas que aparecen en la Constitución: la tesis maximalista se refiere a la necesidad de una normativa detallada e integral en el ámbito constitucional, y la minimalista aboga por disposiciones generales que dejen a la legislación secundaria la tarea de regular aspectos específicos.

Existen, asimismo, otras dos cuestiones sobre las cuales existe un importante debate y que trascienden la simple extensión de la legislación. La primera refiere a los límites que el Estado debe observar con respecto a la regulación jurídica de los partidos políticos, y plantea el reto de “racionalizar efectivamente esta parcela de la realidad política, introduciendo en ella los parámetros del Estado de derecho, y respetar la libertad de actuación de los partidos”.²⁴⁷ La segunda versa sobre la necesidad de coherencia que debe existir entre la ideología democrática que se sustenta en nuestras sociedades (y que está plasmada en la Constitución) y la organización y funcionamiento de los partidos.

²⁴³ Los primeros trabajos serios y profundos fueron los de Moisei Ostrogorski, Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca y Roberto Michels, que aparecieron a principios del siglo XX y que se ocuparon, principalmente, de las tendencias oligárquicas de los partidos políticos. A estos estudios pioneros, luego se le unieron, en la década de los 40, los trabajos de Schumpeter, Schattschneider, Duverger, La Palombara, Sartori, Lijphart y Taagepera, entre otros. Más recientemente cabe citar los estudios de Diamond, Gunther, Morlino y, en relación con América Latina, los trabajos de Alcántara, Alexander, Coopedge, Mainwaring y Scully, Ramos, Perelli, Picado y Zovatto, Nohlen y Fernández, Artiga, Cavarozzi y Abal Medina, Di Tella, Freidenberg y Sánchez, Carretón, entre muchos otros.

²⁴⁴ P. de Vega, *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 21, citado en F. de Andrea Sánchez, *op. cit.*, p. 187.

²⁴⁵ J. M. García Laguadía, “Régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica”, *Sistemas electorales y representación política en América Latina*, Fundación Friedrich Ebert-Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1986, y D. Sabsay, “Status constitucional y legal de los partidos políticos; proceso electoral y regímenes políticos”, en *Memoria del II Curso anual interamericano de elecciones*, IIDH-CAPEL, San José (Costa Rica) 1989, citados en P. Bendel, *op. cit.*, p. 386.

²⁴⁶ R. Morodo y P. Murillo de la Cueva, *op. cit.*, p. 35.

²⁴⁷ *Ibíd.*, p. 58.

B.5.i. Concepto de partido político en la Constitución, en la ley y en la jurisprudencia

Múltiples han sido los intentos académicos por definir a los partidos políticos. La dificultad para elaborar una definición surge, entre otras razones, de

la falta de precisión lingüística y etimológica que caracteriza al vocablo **partido**; por la aversión hacia los partidos durante el siglo XVIII; por la variedad de entidades existentes en todo el mundo que se autodenominan partidos, y por lo reciente de su aparición en la escena político-constitucional.²⁴⁸

En la actualidad los partidos se definen fundamentalmente dentro del funcionamiento de los sistemas políticos. Como ha señalado Fernández Baeza, “prácticamente no existen definiciones globales de ellos, sino conceptualizaciones referidas a problemas acotados (representación, articulación de intereses, legitimidad, ideologías, etcétera)”.²⁴⁹

Como marco de referencia, en el cuadro B.5.2 exponemos algunas definiciones contemporáneas. Si bien no exhaustivas, ofrecen una idea clara de las principales funciones que autores destacados han adjudicado a los partidos políticos en las democracias actuales.

Cuadro B.5.2

Algunas definiciones académicas de “partido político”

<i>Autor</i>	<i>Definición</i>
Carl J. Friedrich	Un partido político es un grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objeto de conseguir o mantener para sus líderes el control de un gobierno y con el objeto ulterior de dar a los miembros del partido, por medio de tal control, beneficios y ventajas ideales y materiales.
Max Weber	Un partido es la forma de socialización que, descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y, por ese medio, otorgar a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales.
Hans Kelsen	Formaciones que agrupan a los hombres de la misma opinión para asegurarles una influencia verdadera en los asuntos públicos.
Paolo Biscaretti di Ruffia	Los partidos políticos son organizaciones sociales espontáneas caracterizadas por una comunidad de intereses o concepciones políticas en sus propios adheridos, ya sea inscritos o simpatizantes, que intenten influir en la determinación de los principios generales del gobierno.

²⁴⁸ F. de Andrea Sánchez, *op. cit.*, p. 59.

²⁴⁹ M. Fernández Baeza, “Partidos políticos”, en *Diccionario electoral*, IIDH-CAPEL, San José (Costa Rica), 2003, p. 976.

H. Joseph La Palombara	Organización formal que tiene como meta primordial y consciente colocar y mantener en un cargo público a personas que controlarán, individualmente o en coalición, la maquinaria gubernamental.
------------------------	---

Fuente: F. de Andrea Sánchez, *op. cit.*, 2002.

En este trabajo, utilizamos la definición de Sartori, para quien un partido es cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones, y que es capaz de colocar a través de elecciones (libres o no) a candidatos para los cargos públicos.²⁵⁰

En el constitucionalismo latinoamericano comparado tampoco existe un concepto unívoco de partido político, sino múltiples definiciones. En la mayoría de los casos la definición se refiere a su naturaleza jurídica (Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú). En otros, en cambio, ésta guarda relación con las funciones de los partidos (representación, participación política, formación de la voluntad popular, entre otros). En un tercer grupo de países se observa la combinación de ambos criterios.

²⁵⁰ G. Sartori, *op. cit.*, 2000, p. 89.

Cuadro B.5.3

Definición de “partido político” en la legislación latinoamericana

<i>País</i>	<i>Definición en la legislación</i>
Argentina	<p>Constitución Política. Artículo 38º. Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático.</p> <p>Ley Orgánica de los Partidos Políticos. Artículo 2º. Los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional.</p>
Bolivia	<p>Constitución Política. Artículo 209º. Las candidatas y los candidatos a los cargos públicos electos, con excepción de los cargos elegibles del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional serán postuladas y postulados a través de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos, en igualdad de condiciones y de acuerdo con la ley.</p> <p>Ley de Partidos. Artículo 3º. (Partidos políticos) Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público y sin fines de lucro.</p>
Brasil	<p>Ley de Partidos Políticos. Artículo 1º. Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho privado, destinados a asegurar los intereses del régimen democrático, a legitimar el sistema representativo y a defender los derechos fundamentales definidos en la Constitución Federal.</p>
Chile	<p>Ley de Partidos Políticos. Artículo 1º. Los partidos políticos son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno.</p>
Colombia	<p>Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos. Artículo 2º. Definición. Los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación.</p> <p>Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones.</p> <p>Los partidos y movimientos políticos constituidos que hayan cumplido todos los requisitos constitucionales y legales tendrán personería jurídica.</p>
Costa Rica	<p>Constitución Política. Artículo 98º. Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política.</p> <p><i>Código Electoral.</i> Artículo 49. Los partidos políticos son asociaciones voluntarias de ciudadanos y ciudadanas, sin fines de lucro, creadas con el objeto de participar activamente en la política nacional, provincial o cantonal según estén inscritos, y cumplen una función de relevante interés público.</p>
Ecuador	<p>Constitución Política. Artículo 108º. Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias.</p> <p><i>Código de la Democracia.</i> Artículo 308. Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo.</p>
El Salvador	<p>Constitución Política. Artículo. 85º. El Gobierno es republicano, democrático y representativo. El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el</p>

	único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno.
Guatemala	Ley Electoral y de Partidos Políticos. Artículo 18º. Los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado.
Honduras	Constitución Política. Artículo 47º. Los partidos políticos legalmente inscritos son instituciones de derecho público, cuya existencia y libre funcionamiento garantiza esta Constitución y la Ley, para lograr la efectiva participación política de los ciudadanos. <i>Ley Electoral y de Organizaciones Políticas. Artículo 62.</i> Los partidos políticos son instituciones de derecho público.
México	Constitución Política. Artículo 41º. I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.
Nicaragua	Ley Electoral. Artículo 61º. Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público constituidos por ciudadanos nicaragüenses.
Panamá	Constitución Política. Artículo 138º. Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política. <i>Código Electoral. Artículo 38.</i> Partido Político es la asociación de ciudadanos en goce de sus derechos políticos, con principios, objetivos y programas definidos, que se organice de acuerdo con este Código.
Paraguay	Constitución Política. Artículo 124º. Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público. Deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos. Código Electoral. Artículo 10º. Los partidos y movimientos políticos son personas jurídicas de derecho público interno.
Perú	Ley de Partidos Políticos. Artículo 1º. Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurrer a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático. Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado. La denominación “partido” se reserva a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas.
República Dominicana	Constitución política. Artículo 216º. (Partidos políticos).La organización de partidos, agrupaciones y movimientos políticos es libre, con sujeción a los principios establecidos en esta Constitución. La conformación y funcionamiento deben sustentarse en el respeto a la democracia interna y a la transparencia, de conformidad con la ley. Sus fines esenciales son: 1) Garantizar la participación de ciudadanos y ciudadanas en los procesos políticos que contribuyan al fortalecimiento de la democracia; 2) Contribuir, en igualdad de condiciones, a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, respetando el pluralismo político mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular; 3) Servir al interés nacional, al bienestar colectivo y al desarrollo integral de la sociedad dominicana. Ley Electoral. Artículo 41º. Podrá ser reconocida como partido político toda agrupación de ciudadanos que se organice de conformidad con las disposiciones de la Constitución y las leyes, con el fin primordial de participar en la elección de ciudadanos aptos para los cargos públicos y de propender a la realización de programas trazados conforme a su ideología particular, con el

	objetivo de alcanzar los puestos electivos del Estado
Uruguay	Ley 9524 de Personería Jurídica de los Partidos Políticos: Los Partidos Políticos, que de acuerdo con la ley de mayo 5 de 1934, tengan la propiedad del lema partidario - y cuyos fines no sean opuestos a la Constitución ni a las leyes de la República - son personas jurídicas.
Venezuela	Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones. Artículo 2º. Los partidos políticos son agrupaciones de carácter permanente cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos, en la vida política del país, de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por ellos.

Fuente: Elaboración propia, a partir de D. Zovatto G., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IDEA, México, 2006, pp. 22-23.

B.5.j. Naturaleza jurídica y funciones de los partidos políticos

Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, y a la luz de su regulación en el constitucionalismo comparado latinoamericano, la legislación, la jurisprudencia y la interpretación doctrinaria, podemos ubicar a los partidos políticos en tres grandes grupos:

1. *Personas jurídicas de derecho privado:* Brasil, Perú y Venezuela (por jurisprudencia).
2. *Asociaciones voluntarias dotadas de personalidad jurídica:* Bolivia, Chile, Costa Rica Colombia, El Salvador, Panamá y República Dominicana.
3. *Instituciones de derecho público, organizaciones de derecho público no estatales, entes públicos no estatales o entidades de interés público:* Argentina (por jurisprudencia), Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay (por doctrina).

En cuanto a las funciones de los partidos políticos, existen en la doctrina numerosas clasificaciones.²⁵¹ En esta investigación utilizamos la elaborada por Bendel, quien distingue las siguientes funciones:

- representación;
- participación;
- competencia por cargos públicos;
- formulación de políticas;
- formación y socialización, y
- vigilancia del proceso electoral.²⁵²

²⁵¹ Diferentes autores han señalado las funciones asignadas a los partidos políticos. De acuerdo con Diamond y Gunther, las funciones principales que los partidos desarrollan usualmente en la democracia son siete: 1) reclutar y nominar candidatos para puestos electivos; 2) movilizar el apoyo electoral hacia esos candidatos y alentar la participación electoral; 3) estructurar las opciones entre los grupos de candidatos competidores; 4) representar a los diferentes grupos sociales y sus intereses; 5) agregar los intereses específicos en amplias coaliciones y de gobierno; 6) formar y mantener el gobierno, y 7) integrar a los ciudadanos en el proceso político de nación-Estado. L. J. Diamond y R. Gunther, *Political Parties and Democracy*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 2001, p. 14.

²⁵² P. Bendel, *op. cit.*, 1998, p. 390.

Cuadro B.5.4

Funciones de los partidos políticos en la legislación latinoamericana¹

País	Funciones atribuidas a los partidos políticos					
	Representación	Participación	Competencia cargos públicos	Formulación de políticas	Formación y socialización	Vigilancia del proceso electoral
Argentina	X	—	X	X	—	—
Bolivia	X	X	X	X	X	—
Brasil	X	—	X	—	—	—
Chile	—	—	X	X	X	—
Colombia	—	X	X	X	X	—
Costa Rica	—	X	X	—	X	—
Ecuador	X	X	X	X	X	X
El Salvador	X	—	—	—	—	X
Guatemala	—	X	X	—	X	X
Honduras	—	X	X	—	—	X
México	X	X	X	—	—	X
Nicaragua	—	X	X	—	—	—
Panamá	—	X	—	—	X	—
Paraguay	X	X	X	X	X	—
Perú	X	X	X	X	X	—
República Dominicana	—	X	X	—	X	—
Uruguay ²	—	—	—	—	—	—
Venezuela	X	X	—	X	—	—
TOTAL	9	13	14	8	10	5

Fuente: Elaboración propia, a partir de D. Zovatto G., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IDEA, México, 2006, pp. 27-28.

¹ Se toman en cuenta los casos donde la legislación hace referencia expresa a que los partidos políticos tienen estas funciones. Sin embargo, cabe anotar que, en la práctica, en todos ellos se da la función de representación, así como la vigilancia de los procesos electorales mediante personeros de los partidos políticos debidamente acreditados.

² Debido a que en Uruguay no existe una legislación dedicada exclusivamente a los partidos políticos, no es posible encontrar funciones expresas como las hay en los demás países. Sin embargo, ello no significa que no se les otorguen dichas funciones. Éstas se encuentran a lo largo de la legislación, en artículos que se relacionan con los partidos políticos. Cabe señalar, a manera de ejemplo, los artículos 77, 88, 271, 272, entre otros, de la Constitución Política de Uruguay que hacen referencia a las funciones de representación y competencia para los cargos públicos.

Como se observa en el cuadro B.5.4, la función que se alude con más frecuencia es la de “competencia por cargos públicos” (14 países). Sólo El Salvador, Panamá, Uruguay y Venezuela no hacen mención expresa a esta función. Por su parte, la función de “participación” se

menciona en 13 de los 18 países, y la de formación y socialización en 10. En menor medida, se indican las funciones de “representación” (9 países), “formación de políticas” (8 países) y “vigilancia del proceso electoral”, en cinco países.

B.5.k. Ubicación de los partidos políticos dentro de la legislación

I) En la Constitución

Todas las Constituciones políticas latinoamericanas cuentan con una regulación expresa sobre los partidos políticos. Si bien algunas no los mencionan específicamente, sí hacen referencia a la formación y funcionamiento de las organizaciones políticas, como la Constitución de Guatemala. De manera similar, en Venezuela existe un reconocimiento constitucional implícito de los partidos al establecer el derecho de asociación con fines políticos.

Cuadro B.5.5

Regulación de los partidos políticos en las constituciones latinoamericanas

<i>País</i>	<i>Fecha de la Constitución</i>	<i>Artículos Constitucionales¹</i>
Argentina	1994	37, 38.
Bolivia	2008	209, 210
Brasil	1988 -enmienda 2010-	14, 17.
Chile	1980	18,19 inciso 15.
Colombia	1991	40 inciso 3, 107, 108, 109, 110, 111, 112.
Costa Rica	1949	96, 98.
Ecuador	2008	61 inciso 8, 65, 108, 109, 110, 111, 112, duodécima disposición transitoria.
El Salvador	1983	72 inciso 2, 77, 85.
Guatemala	1985	223 y 17 Transitorio.
Honduras	1982	47, 48, 49, 50.
México	1917	41 I, II y III, 116 párrafo 2, fracción IV, incisos f, g y h. 122, párrafo 6, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f.
Nicaragua	1987	49, 55.
Panamá	1972	138, 139, 140, 141, 143 numeral 8), 146, 147, 151.
Paraguay	1992	124, 125, 126.
Perú	1993	35.
República Dominicana	2010	81 inciso 2, 201 párrafo II, 216.

Uruguay	1967	77, inciso 9 y 11, 88, 151, 271. Disposiciones transitorias y especiales letras W b, Y.
Venezuela	1999 -enmienda 2009-	67.

Fuente: Elaboración propia, a partir de D. Zovatto G., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IDEA, México, 2006, p. 32.

¹ Se hace referencia a los artículos constitucionales que regulan directamente la creación, existencia y funcionamiento de los partidos políticos. No se toman en cuenta menciones indirectas a otros aspectos tangenciales

Como se muestra en el cuadro B.5.5 las Constituciones políticas de Ecuador, Colombia y Panamá son las que mencionan con mayor frecuencia en forma directa el tema de los partidos (entre 7 y 8 artículos), con la particularidad de que en la Carta Fundamental de Colombia se destina dentro del título cuarto, el capítulo tercero a lo que se denomina el Estatuto de la Oposición, donde se consagran derechos de los partidos que no están en el gobierno.²⁵³ La nueva Constitución de Ecuador también asegura este derecho en el artículo 111, y en el capítulo sexto del Código Electoral se desarrolla con mayor detalle dicha regulación. El articulado de la Constitución de Uruguay contiene seis menciones sobre los partidos.

En menor escala se encuentran referencias en las Constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana —textos que dedican entre dos y cinco artículos a los partidos políticos—. En Perú y Venezuela sólo un artículo constitucional se refiere a ellos.

Cabe indicar, sin embargo, que las Constituciones políticas aplican procedimientos disímiles para tratar el tema de los partidos. Con frecuencia, las disposiciones sobre los partidos se hallan a lo largo de varios capítulos, por ejemplo cuando se tratan los derechos fundamentales, los derechos políticos, el sufragio, el proceso electoral, el órgano encargado del control, organización y vigilancia de los partidos y de las elecciones, los órganos de gobierno, entre otros. Por el contrario, es poco frecuente que los textos concentren en un capítulo especial lo relativo a los partidos —u organizaciones políticas—, como en las Constituciones de Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras y República Dominicana.

En términos generales, los temas tratados en los textos constitucionales con respecto a los partidos son los relacionados con la libertad ciudadana de asociarse con fines políticos, las condiciones de respeto al orden constitucional que deben cumplir los partidos, su definición y naturaleza jurídica, las funciones de representación que ellos asumen y, en algunos casos,

²⁵³ Constitución de Colombia. Título IV. Capítulo III. Del estatuto de la oposición, artículo 112: “Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, salvo las restricciones legales, se les garantizan los siguientes derechos: de acceso a la información y a la documentación oficiales; de uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales, y de participación en los organismos electorales. Los partidos y movimientos minoritarios tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos. Una ley estatutaria regulará íntegramente la materia”.

temas relativos a su organización, democracia interna, financiamiento²⁵⁴ y acceso a los medios de comunicación, si bien, en su mayoría, estos aspectos son regulados por legislación secundaria.

II) En leyes de partidos políticos y leyes o códigos electorales

En materia electoral, existe una tendencia a distinguir el contenido de las **leyes electorales**, los **códigos electorales** y las **leyes de partidos políticos**. Originalmente, las legislaciones denominaban indistintamente “ley electoral” o “código electoral” al conjunto de normas destinadas a regular tanto la constitución, organización, funcionamiento y disolución o cancelación de un partido político, como las reglas relativas al proceso electoral, como son: el carácter de elector, el proceso de empadronamiento, las circunscripciones electorales, el proceso de votación y de escrutinio, entre otras.

Sin embargo, el proceso regulador ha evolucionado hacia una especialización de las normas, generando legislación específica sobre el tema electoral y la que abarca la temática concreta de los partidos. Esto ha significado que en muchos países existan dos cuerpos normativos especializados: uno para regular el sistema y el proceso electoral (código o ley electoral), y otro para regular la vida y el funcionamiento de los partidos políticos (ley de partidos).

A ambos cuerpos normativos se suman, en algunos casos, normas complementarias que buscan regular más detalladamente aspectos específicos del proceso electoral, o bien del funcionamiento de los partidos, tales como leyes de control del gasto en campañas, el uso de los medios de comunicación, el tratamiento de la perspectiva de género, o el control de los aportes del Estado, entre otras.

En América Latina, todos los países cuentan con un código o una ley electoral, mas no todos tienen una ley de partidos políticos.

Como se observa en el cuadro B.5.6, sólo en siete países la legislación contempla la existencia de ambos cuerpos normativos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Perú, y Venezuela. En Guatemala y en Ecuador existe un solo texto legal que recupera ambas temáticas: en el primero se denomina Ley Electoral y de Partidos Políticos, mientras que en el segundo, Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas “Código de la Democracia”.²⁵⁵ Asimismo, cabe indicar que en el resto de los países —con excepción de Venezuela, cuya ley data originalmente de 1965— toda la legislación destinada a regular específicamente los partidos políticos fue sancionada después de 1985.²⁵⁶

Cuadro B.5.6

Normas reguladoras de los partidos políticos en América Latina

País	Ley Electoral o Código Electoral	Ley de Partidos Políticos	
	Existe	Existe	Número y fecha

²⁵⁴ Por la relevancia de la reforma que sobre esta importante materia ha tenido lugar en América Latina, este tema se analiza de manera separada en el Capítulo 6 de esta investigación.

²⁵⁵ Dicha Legislación fue publicada por el Registro Oficial, suplemento 578 del 27 de abril de 2009.

²⁵⁶ En el caso de Uruguay, si bien no existe una norma que regule el funcionamiento interno de los partidos políticos, cabe señalar que hay disposiciones de rango legal que datan de 1934, 1935 y 1939, conocidas como Ley de Lemas.

Venezuela	Sí	Sí	Ley publicada en la Gaceta Núm. 27725 de 30 de abril de 1965, modificada en Gaceta Oficial Núm. 6013 extraordinaria de 23 de diciembre de 2010.
Ecuador	Sí	Sí	Ley Orgánica Electoral y Agrupaciones Políticas Código de la Democracia. <i>Registro Oficial</i> , suplemento 578 del 27 de abril del 2009
Argentina	Sí	Sí	Núm. 23298. Sancionada: 30 de septiembre de 1985 y sus modificatorias.
Guatemala	Sí	Sí	Ley Electoral y de Partidos Políticos, N° 1-85, del 3 de diciembre de 1985.
Chile	Sí	Sí	Ley 18603. Publicada en el <i>Diario Oficial</i> , núm. 32729 de 23 de marzo de 1987, y sus modificatorias (Leyes 18-799, 18-825, 18-905, 18, 963, etc.)
Colombia	Sí	Sí	Ley 130 de 23 de marzo de 1994. <i>Diario Oficial</i> , núm. 41280 de 23 marzo de 1994, y sus modificatoria (Ley 616 de 2000)
Brasil	Sí	Sí	Ley 9096, de 19 de septiembre de 1995.
Bolivia	Sí	Sí	Núm. 1983, de 25 de junio de 1999.
Perú	Sí	Sí	Núm. 28094 de 1° de noviembre de 2003.
Costa Rica	Sí	No	—
El Salvador	Sí	No	—
Honduras	Sí	No	—
México	Sí	No	—
Nicaragua	Sí	No	—
Panamá	Sí	No	—
Paraguay	Sí	No	—
República Dominicana	Sí	No	—
Uruguay	Sí	No	—

Fuente: Elaboración propia, a partir de D. Zovatto G., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IDEA, México, 2006, p. 35.

En los países donde no se han promulgado leyes de partidos políticos, las regulaciones sobre estas instituciones se encuentran contenidas en la legislación electoral. Los casos de las normativas guatemalteca y ecuatoriana tienen la particularidad de que contemplan la ley electoral y la de partidos en un solo cuerpo normativo, tal como se mencionó anteriormente.

En suma, la evolución de la legislación muestra que la importancia de la regulación jurídica de los partidos ha ido en aumento, y que ha demandado un trato más detallado y exhaustivo de los temas que les afectan, lo que ha generado la promulgación de leyes más especializadas.

III) En leyes especiales

De manera complementaria a las normas contenidas en la Constitución del Estado y las leyes electorales, los códigos sobre materia electoral y las leyes de partidos políticos, en varios países existen leyes que, aun cuando no se refieren específicamente a los partidos, sí guardan relación inmediata con ellos. Esto se da, sobre diversos temas, en nueve países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela.

Como ejemplos importantes, cabe subrayar que en Argentina se han dictado leyes específicas sobre financiamiento de los partidos políticos y democracia interna. En Brasil existen leyes con relación a transporte y alimentación gratuita de electores residentes en zonas rurales, sobre el derecho de reuniones y sobre condiciones de inelegibilidad.

Chile cuenta con leyes especiales que regulan el órgano electoral (Servicio Electoral) y el padrón electoral. En materia de financiamiento de los partidos políticos también se ha legislado con la Ley Orgánica sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral.

Encontramos otros ejemplos: en México, con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; en Uruguay, con la Ley de Elecciones Internas y la Ley sobre Publicidad Electoral. Y Venezuela, donde se emitieron la Ley Orgánica del Poder Electoral y la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

Cuadro B.5.7

Leyes especiales relacionadas con los partidos políticos

<i>País</i>	<i>Leyes especiales</i>
Argentina	Ley 26.215 de enero del 2007 de Financiamiento de los Partidos Políticos. Ley de convocatoria electoral, Nº 25.684 referida al proceso electoral del 2003. Decreto 1378/1999 de diciembre de 1999. Porcentaje del Fondo partidario permanente que deberá ser utilizado para capacitación e investigación de sus dirigentes. Ley 26.191 de diciembre de 2006 Derogación de la Ley 25.611 de Elecciones Internas de los Partidos Políticos- y el restablecimiento de la Ley 23.298.
Bolivia	Ley Nº 2771 del 7 de junio del 2004. Ley de Agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas. Ley Nº 026 del 30 de Junio de 2010. Ley del Régimen Electoral.
Brasil	LI- Ley de inelegibilidades. Ley Complementaria Nº 64 de 18 de mayo de 1990. LTE- Ley sobre transporte y alimentación gratuita de electores residentes en zonas rurales. Ley Nº 6091 de 15 de agosto de 1974. LDR- Ley sobre derecho de reuniones. Ley Nº 1207 de 25 de octubre de 1950. Ley Complementaria Nº 135 de 4 de Junio de 2010. Cambios a la Ley Complementaria Nº 94 de 1990, para incluir hipótesis de inelegibilidad que tienen por objeto proteger la probidad administrativa y la moral en el ejercicio de su mandato.
Chile	Ley 18.460, 1985. Ley 18.556, 1986. Regula al Servicio Electoral y el padrón electoral. Ley Orgánica sobre Transparencia, límite y control del gasto electoral, Nº 19884/03. Ley 18.700 Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

	Ley 19.885 Incentiva y Norma el Buen Uso de Donaciones de Personas Jurídicas que dan Origen a Beneficios Tributarios y los Extiende a Otros Fines Sociales y Públicos.
Colombia	Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo). Regula, entre otras materias de procedimiento judicial, la acción pública de nulidad electoral. Ley 996 del 24 de noviembre del 2005, que reglamenta la elección de Presidente de la República de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004.
Ecuador	Reglamento para la Inscripción de Partidos, Movimientos Políticos y Registro de Directivas. Notificación N° 000359 del 24 de marzo de 2010.
México	En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) del 22 de noviembre de 1996.
Uruguay	Ley de Personería Jurídica de los Partidos Políticos, está regulada por la Ley 9.524 del 9 de diciembre de 1935. Ley de Elecciones Internas: está regulada por la Ley N° 17.063 del 24 de diciembre de 1998. Ley sobre Publicidad Electoral: regulada por la Ley 17.045 del 14 de diciembre de 1998. Ley de Plazos para la Publicidad Electoral en Medios de Comunicación Masiva: está regulada Ley 17.818 del 6 de setiembre del 2004. Ley de Participación Equitativa de Ambos sexos en la integración de los órganos electivos nacionales y departamentales y de Dirección de los Partidos Políticos, está regulada por la Ley 18.476 del 3 de abril de 2009.
Venezuela	Ley Orgánica del Poder Electoral en Gaceta Oficial N° 37.573 del 19 de noviembre de 2002. Ley Orgánica de Procesos Electorales, en <i>Gaceta Oficial</i> , N° 5.928 del 12 de agosto de 2009.

Fuente: Elaboración propia, a partir de D. Zovatto G., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IDEA, México, 2006, pp. 38-39.

Es importante subrayar que en algunos países la legislación otorga al órgano electoral la potestad de la emisión de reglamentos referidos al tema de los partidos, en general con diferente alcance de contenido según el país. Esta potestad reglamentaria se convierte, por tanto, en otra forma de regulación a los partidos políticos. Hay ejemplos de reglamentaciones relacionadas con diferentes temas, entre los cuales destaca el del financiamiento de los partidos. Se menciona la existencia de reglamentos en Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Nicaragua. En México se da a través de acuerdos dictados por el Instituto Federal Electoral, que tienen el carácter de disposiciones reglamentarias.

B.5.I. Poderes u órganos del Estado que intervienen en la actividad de los partidos políticos

I) Organismos electorales

Como se ha analizado, existe una gran diversidad de trato y profundidad en cuanto a la regulación de los partidos políticos en las legislaciones de América Latina. Sin embargo, es importante destacar que uno de los aspectos que ha adquirido visos de uniformidad en cuanto a su presencia normativa es la existencia de un organismo electoral rector, llámese Instituto Electoral, Tribunal Electoral, Tribunal Supremo Electoral, Corte Nacional Electoral, Justicia Electoral o Servicio Electoral, entre otras denominaciones.

Hoy en día todos los países de la región cuentan con un órgano encargado de las funciones electorales y del control de los partidos políticos. En la mayoría de los casos, esta institución se encuentra al margen de los tres poderes públicos tradicionales, razón por la cual —en algunos países— se tiende a calificarlas como el cuarto poder del Estado. Estos órganos se han consolidado paulatinamente, adquiriendo carácter permanente y asumiendo mayores responsabilidades y funciones. En tres casos —Argentina, Brasil y Paraguay— forman parte del Poder Judicial.²⁵⁷

En cuanto a los partidos políticos, se observa que en los últimos años la tendencia en América Latina es dar competencia a los organismos electorales sobre múltiples áreas, destacándose, entre ellas: el reconocimiento y la cancelación, el financiamiento, la fiscalización de cuentas y, en ciertos casos, la intervención en los conflictos internos. Algunos temas se encuentran menos desarrollados, como los relacionados con la estructura organizativa y la democracia interna, y por lo general la regulación de esas áreas se deja a los estatutos partidarios.

Lo cierto es que las Constituciones y leyes electorales les asignan, si bien con diferencias entre países, gran número de atribuciones, lo cual no ha estado exento de controversia, sobre todo cuando la integración de los cuerpos electorales se hace con criterio de representación partidaria, como sucede en algunos países de la región.²⁵⁸ En el cuadro B.5.8 presentamos los órganos electorales encargados del control de los partidos en América Latina.

Cuadro B.5.8
Órganos de control de los partidos políticos en América Latina

<i>País</i>	<i>Órgano electoral</i>
Argentina	Cámara Nacional Electoral ¹
Bolivia	Tribunal Supremo Electoral
Brasil	Tribunal Superior Electoral
Chile	Servicio Electoral Tribunal Calificador de Elecciones ²

²⁵⁷ J. Jaramillo, “Los órganos electorales supremos”, en D. Nohlen *et al.* (comps.), *op. cit.*, 2007, p. 206.

²⁵⁸ Se sostiene que el hecho de que la composición de los organismos electorales dependa de los partidos políticos les ofrece a éstos los medios para intentar ejercer su control y afectar su autonomía. Véase al respecto J. Jaramillo, *op. cit.*, p. 245.

Colombia	Consejo Nacional Electoral
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones
Ecuador	Consejo Nacional Electoral Tribunal Contencioso Electoral
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral
Honduras	Tribunal Supremo Electoral
México	Instituto Federal Electoral Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral
Panamá	Tribunal Electoral
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral
Perú	Jurado Nacional de Elecciones Oficina Nacional de Procesos Electorales
República Dominicana	Junta Central Electoral Tribunal Superior Electoral
Uruguay	Corte Electoral
Venezuela	Consejo Nacional Electoral Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia ³

Fuente: Elaboración propia, a partir de D. Zovatto G., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IDEA, México, 2006, p. 40.

¹ *Los Juzgados Federales con competencia electoral ejercen también el control de la actuación de los partidos políticos.*

² *Este órgano opera como segunda instancia del director del Servicio Electoral en las resoluciones que adopte en referencia a la existencia o disolución de partidos políticos. Sin embargo, para efectos de este estudio se considerará el Servicio Electoral como órgano funcional en consideración con los partidos políticos.*

³ *La Sala Electoral tiene atribuciones en lo contencioso-electoral.*

II) Corte de Constitucionalidad

De acuerdo con Bidart Campos, “el principio de la supremacía llega a la conclusión de que las normas y los actos infractorios de la Constitución no valen, o lo que es lo mismo, que son inconstitucionales o anticonstitucionales. Por eso, la doctrina de la supremacía pasa de inmediato a forjar el control o la revisión constitucional, como mecanismo que, confrontando normas y actos con la constitución, verifica si están o no de acuerdo con ella, y en caso de no estarlo, los declara inconstitucionales, enervando su eficacia por falta de validez.”²⁵⁹

En atención a este principio, la legislación y la acción de los partidos políticos caen, en la mayoría de los países, bajo la jurisdicción de la Corte Suprema de Justicia o de las cortes de

²⁵⁹ G. Bidart Campos, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, vol. 1-A, Ediar, Buenos Aires, 2000, p. 79.

constitucionalidad.²⁶⁰ En 11 países de América Latina, el conocimiento de las inconstitucionalidades que afecten la materia electoral y de partidos políticos se encuentra en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia o sus Salas: Argentina, Brasil, Costa Rica,²⁶¹ El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. En Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, estos recursos son competencia de la Corte de Constitucionalidad.

En algunos países, la competencia constitucional se reparte entre la Corte Suprema y las Salas con capacidad en la materia, o bien entre la Corte Suprema y la Corte de Constitucionalidad. Esto es así en Guatemala, país donde, según sea el caso, las acciones extraordinarias de amparo recaen en la competencia de la Corte Suprema de Justicia; corresponde a la Corte de Constitucionalidad conocer las sentencias y autos apelables y, en algunas situaciones, el recurso recae en la competencia de las Salas de la Corte de Apelaciones.

Uruguay es un caso especial, donde la legislación define que la Corte Electoral tiene competencia exclusiva y excluyente de cualquier otro poder público en materia electoral, y sus resoluciones no pueden ser recurridas sino ante la propia Corte Electoral.²⁶²

En palabras de Gros Espiell: “Sus actos no pueden ser objeto de revisión, revocación o anulación por ningún otro poder del Gobierno, ni siquiera por el Poder Judicial”.²⁶³ Algo similar ocurre en Chile, donde el Tribunal Calificador de Elecciones es la última instancia en materia electoral y de partidos políticos. En este país el Tribunal Constitucional solamente efectúa un control previo de constitucionalidad de las leyes electorales y de partidos políticos, antes de su promulgación.

B.5.m. Constitución o formación de partidos políticos

En la actualidad, en América Latina existe amplia libertad para la constitución y el funcionamiento de los partidos políticos. Como podemos apreciar en el cuadro B.5.9, todos los textos legales señalan, de una u otra forma, el derecho de los ciudadanos para reunirse y constituir partidos políticos.

Cuadro B.5.9

Regulaciones sobre libertad de constitución de partidos políticos

<i>País</i>	<i>Regulación</i>
--------------------	--------------------------

²⁶⁰ Dentro de la estructura del Poder Judicial de cada nación se encuentra la Corte Suprema de Justicia como órgano superior. Para los efectos de este estudio, se hace referencia únicamente a las Salas que integran la Corte con competencia constitucional, y a la Corte Constitucional o de Constitucionalidad. Ésta puede formar parte del Poder Judicial, ser un órgano adscrito a dicho Poder, o bien ser totalmente independiente. Según la distribución de competencias, el conocimiento de las infracciones a la Constitución está atribuido a la Corte Suprema, a una de las Salas de aquella Corte o a la Corte de Constitucionalidad o Corte Constitucional, según cada legislación.

²⁶¹ En Costa Rica no existe aún una definición clara de los límites entre lo que es la jurisdicción constitucional y la jurisdicción electoral. En casos específicos de aplicación de las normas generales ha quedado en evidencia que no existe una delimitación precisa sobre la competencia de la Sala Constitucional y del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral.

²⁶² Constitución Política de la República Oriental del Uruguay, artículos 322 y 328.

²⁶³ H. Gros Espiell, “Uruguay”, en D. Zovatto G., *op. cit.*, 2004, p. 863.

Argentina	<p>Artículo 38, Constitución Nacional. La creación y ejercicio de las actividades de los partidos son libres, dentro del respeto a la Constitución, la cual garantiza su organización y funcionamiento democrático y la representación de las minorías.</p> <p>Artículo 1 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, establece la garantía a los ciudadanos el derecho de asociación política para agruparse en partidos políticos democráticos.</p>
Bolivia	Artículo 2, Ley de Partidos Políticos. Dispone que todo ciudadano(a) goza del derecho de asociarse en partidos sin más limitaciones que las establecidas en la ley y los documentos constitutivos de los partidos.
Brasil	No regulado.
Chile	La Constitución en su artículo 19, 15º, establece el derecho de asociarse sin permiso previo, por lo que se puede decir que existe una libertad amplia, en general, para la formación o constitución de partidos políticos.
Colombia	Por disposición constitucional todo ciudadano tiene el derecho de constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, a formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. Artículos 40, numeral 3, y 107 de la Constitución.
Costa Rica	El Código Electoral establece el derecho de agruparse en partidos políticos, así como el derecho que tienen las personas a elegir y ser elegidas, ambas disposiciones, deben realizarse al tenor de lo que dispone el artículo 98 de la Constitución Política. Artículo 48 Código Electoral.
Ecuador	Se garantiza el derecho a conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse y desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten. Artículo 61.8.
El Salvador	El artículo 150 del Código Electoral indica que los ciudadanos que son capaces para ejercer el sufragio, podrán asociarse para constituir nuevos Partidos Políticos de acuerdo con la ley o ingresar a los ya constituidos. Este artículo tiene correspondencia con el artículo 72.2 de la Constitución Política.
Guatemala	Existe libertad de organización para la constitución de organizaciones políticas. Artículos 223 de la Constitución Política y 17 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.
Honduras	El artículo 47 de la Constitución Política garantiza la existencia y libre funcionamiento de los partidos políticos. De igual forma, el artículo 63 de la Ley Electoral señala que es libre la constitución de partidos políticos.
México	No se puede coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Artículos 9, párrafo primero, y 35, fracción III, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Nicaragua	Todos los ciudadanos nicaragüenses tienen derecho a constituir o afiliarse a partidos políticos. Artículo 55, Constitución Nacional.
Panamá	No hay ningún tipo de restricciones para la constitución de partidos políticos, con excepción de las establecidas en el artículo 139 de la Constitución.
Paraguay	El artículo 125 de la Constitución establece que todos los ciudadanos tienen el derecho a asociarse libremente en partidos o en movimientos políticos para concurrir, por métodos democráticos, a la elección de las autoridades. La ley deberá reglamentarlos para asegurar el carácter democrático de los partidos y

	movimientos políticos.
Perú	Se reconoce el derecho de toda persona a participar, en forma individual o asociada, en la vida política de la nación. Artículo 2, núm. 17 de la Constitución Política.
República Dominicana	La Constitución dominicana dispone que la organización de partidos, agrupaciones y movimientos políticos es libre, con sujeción a los principios establecidos en esta Constitución. Su conformación y funcionamiento deben sustentarse en el respeto a la democracia interna y a la transparencia, de conformidad con la ley. Artículo 216 Constitución Política.
Uruguay	La libertad de constitución o formación de partidos políticos está consagrada en el Artículo 77, núm. 11, cuando dice que el Estado velará por asegurar a los partidos políticos la más amplia libertad.
Venezuela	El artículo 67 de la Constitución estipula que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho de asociarse con fines políticos mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección.

Fuente: Elaboración propia, a partir de D. Zovatto G., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IDEA, México, 2006, p. 44.

Desde luego, la libertad de formación de partidos no implica que no haya requisitos para su establecimiento como organizaciones.

I) Requisitos para el reconocimiento legal de los partidos políticos a escala nacional

Un análisis de la legislación latinoamericana muestra que las Constituciones garantizan el derecho a fundar y formar partidos políticos, estableciéndose en la legislación una serie de requisitos para su constitución y reconocimiento legal. El proceso de formación de partidos no es homogéneo en la región, en algunos países se observan regulaciones que definen varias etapas previas a la inscripción y en otros el proceso se subsume en la etapa de reconocimiento legal. En este análisis nos limitaremos al estudio de los requisitos exigidos para el reconocimiento de los partidos políticos, en virtud de que a partir de ese momento los partidos están facultados para competir por cargos públicos.²⁶⁴

Al igual que muchos de los aspectos regulados, la exigencia de requisitos para la constitución y reconocimiento legal de los partidos no ha estado exenta de polémica. Dos son los argumentos en pugna: se ha señalado, en un sentido, que las regulaciones muy permisivas traen como consecuencia una proliferación de partidos que, a la postre, termina dificultando la formación de mayorías parlamentarias y la gobernabilidad. En sentido inverso, se argumenta que cuando las prohibiciones y limitaciones son muchas, se restringe la formación de partidos, afectando de esta manera la libertad para la competencia democrática y la representación. De acuerdo con Bendel, esto forma parte del proceso de control que necesariamente debe ejercerse en el campo de los partidos. La autora señala:

²⁶⁴ Entendemos por requisitos en esta materia, las condiciones establecidas por la ley para permitir la inscripción de un partido político.

Otra intención del control de los partidos hoy día consiste en limitar la proliferación de partidos o, por el contrario, en posibilitar la participación de un espectro partidario lo más amplio y pluralista posible. Se busca evitar dos riesgos inherentes a un régimen democrático representativo basado en los partidos políticos: la partiditis (es decir la extrema proliferación y el fraccionamiento partidario) y la partidocracia (el enlace y la penetración de toda la vida pública por los partidos).²⁶⁵

Para caracterizar el control que ejerce el Estado sobre los partidos políticos, Vanossi ha distinguido entre el control cuantitativo y el cualitativo:

[...] el primero limita los recaudos legales para el reconocimiento de un partido político al cumplimiento de exigencias formales (carta orgánica, declaración de principios, plataforma electoral), y a la reunión de cierta cantidad de afiliados o miembros, cuyo número se establece en una proporción fija sobre el total del cuerpo electoral del distrito o del país (en los Estados federales y en los Estados unitarios respectivamente). El segundo, en cambio, avanza sobre otras exigencias, sumando a las anteriores la necesidad de la conformidad ideológica de las postulaciones del partido con los fines del Estado constitucional que lo ha de reconocer como tal.²⁶⁶

- Por lo general, las exigencias cuantitativas se refieren a cierto tipo de organización —ya sea de rango nacional o regional—, cierta cantidad de afiliados, celebración de asambleas, entre otros. Entre los requisitos cualitativos más comunes se encuentran: la exigencia de fidelidad al orden democrático y la prohibición de discriminar por sexo, raza, condición social o económica.
- Un análisis de la legislación latinoamericana muestra un predominio de los requisitos de tipo cuantitativo para el reconocimiento legal de los partidos políticos. Entre los más comunes se encuentran:
 - 1) determinado porcentaje de adherentes con base en los votos válidos de elecciones recientes;
 - 2) determinado porcentaje de adherentes con base en los electores inscritos en el registro electoral o en el padrón electoral;
 - 3) celebración de asambleas previas;
 - 4) funcionamiento en circunscripciones territoriales, en algunos casos, y
 - 5) documentos que acrediten la constitución del partido, tales como: actas de fundación, declaración de principios, estatutos o carta orgánica, programas, libros contables, nómina de directivas.

²⁶⁵ P. Bendel, *op. cit.*, p. 397.

²⁶⁶ J. Vanossi, *Teoría constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 2000, p. 258.

Cuadro B.5.10

Requisitos cuantitativos para el reconocimiento legal de los partidos políticos en el ámbito nacional

<i>País</i>	<i>Porcentaje de adhesiones con respecto a las últimas elecciones</i>	<i>Porcentaje de inscritos</i>	<i>Celebración de asambleas previas</i>	<i>Funcionamiento en circunscripciones territoriales</i>	<i>Otros requisitos</i>
Argentina	N/A	Sí (4%)	Sí	Sí	a) Acta de fundación y constitución; b) Nombre adoptado y domicilio partidario; c) Declaración de principios y programa o bases de acción política. d) Carta orgánica; acta de designación de las autoridades nacionales y de distrito, y e) Libros de registro contable.
Bolivia	Sí (2%)	N/A	Sí	N/R	Asamblea constitutiva donde se define: a) Datos de los fundadores, nombre, símbolos y colores que adoptan; b) Aprobación de la declaración de principios; c) Aprobación del estatuto orgánico; d) Programa de gobierno; e) Declaración patrimonial, y de no militancia en otros partidos, y f) Elección de sus miembros directivos nacionales.
Brasil	Sí (0.5%), en elecciones de diputados.	N/A	Sí	Sí	a) Acta de reunión de fundación del partido suscrita por al menos ciento y un fundadores con domicilio electoral como mínimo, en un tercio de los Estados que tenga; b) Copia auténtica de la asamblea de fundación

<i>País</i>	<i>Porcentaje de adhesiones con respecto a las últimas elecciones</i>	<i>Porcentaje de inscritos</i>	<i>Celebración de asambleas previas</i>	<i>Funcionamiento en circunscripciones territoriales</i>	<i>Otros requisitos</i>
					del partido, y c) Programa y estatuto.
Chile	Sí (0.5%), en elecciones de diputados.	N/A	N/R	Sí	Escritura pública que contendrá las siguientes menciones: a) Individualización completa de los comparecientes; b) Declaración de la voluntad de constituir un partido político; c) Nombre del partido y, si los tuviere, sigla, lema y descripción literal del símbolo; d) Declaración de principios del partido; e) Estatuto del mismo, y f) Nombres y apellidos de las personas que integran la Directiva Central y el Tribunal Supremo Provisionales.
Colombia	N/R	N/R ¹	Opcional	N/A La organización en las regiones es libre	a) Solicitud presentada por sus directivas; b) Copia de los estatutos, y c) Plataforma política, filosofía, principios, programas y aspiraciones.
Costa Rica	N/A	Número fijo de inscritos (3.000)	Sí	Sí	a) Certificación del acta notarial de constitución del partido; b) Protocolización del acta de la asamblea correspondiente, ya sea distrital, cantonal, provincial o nacional, según la escala en que se inscribirá el partido, donde se consignarán los nombres de todos los delegados electos en cada caso; c) Estatutos, y d) Lista de los miembros del Comité Ejecutivo

<i>País</i>	<i>Porcentaje de adhesiones con respecto a las últimas elecciones</i>	<i>Porcentaje de inscritos</i>	<i>Celebración de asambleas previas</i>	<i>Funcionamiento en circunscripciones territoriales</i>	<i>Otros requisitos</i>
					Superior.
Ecuador	Sí (1.5%)	N/A	N/R	Sí	a) Acta de fundación del partido político; b) Declaración de principios filosóficos, políticos e ideológicos; c) Programa de gobierno; d) Estatutos; e) Símbolos, siglas, emblemas y distintivos; f) Los órganos directivos y la nómina de sus integrantes, y g) El registro de afiliados o adherentes permanentes.
El Salvador	N/A	50.000 ciudadanos afiliados	Sí	N/R	Aprobación de las firmas de afiliados; a) Certificación del acta de la sesión del máximo organismo en donde se aprobó la declaración de principios y objetivos, estatutos del partido, nombre, colores y emblemas adoptados; b) Tres ejemplares de sus estatutos; c) Nómina de los integrantes de su máximo organismo, y d) Libros de Registros de Afiliados.
Guatemala	N/A	Sí (0.30%)	Sí	Sí	Escritura pública, en la que consten: a) Integrantes de la junta directiva provisional; b) Ratificación de la declaración de principios; c) Declaración jurada de que el partido cuenta con el número de

<i>País</i>	<i>Porcentaje de adhesiones con respecto a las últimas elecciones</i>	<i>Porcentaje de inscritos</i>	<i>Celebración de asambleas previas</i>	<i>Funcionamiento en circunscripciones territoriales</i>	<i>Otros requisitos</i>
					afiliados y con la organización partidaria establecida en la ley (0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral), y que al menos la mitad sepa leer y escribir; d) Nombre, emblema, estatutos; e) Integración del Comité Ejecutivo Nacional, y f) Lugar sede del partido.
Honduras	Sí (2%)	N/A	N/R	Sí	a) Testimonio del Acta Notarial de constitución; b) Declaración de principios; c) Emblema y nombre del Partido Político; d) Programa de acción política; e) Estatutos, y f) Acreditar que el Partido Político cuenta con la organización de sus autoridades municipales y departamentales en más de la mitad del total de los municipios y departamentos del país.
México	N/A	Número fijo de inscritos 3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 200 distritos electorales	Sí	Sí	a) Declaración de principios, programa de acción y estatutos, y b) Una asamblea nacional constitutiva y certificar que las asambleas se celebraron; que fue aprobada la declaración de principios, programa de acción y estatutos, y que se formaron listas de afiliados.

<i>País</i>	<i>Porcentaje de adhesiones con respecto a las últimas elecciones</i>	<i>Porcentaje de inscritos</i>	<i>Celebración de asambleas previas</i>	<i>Funcionamiento en circunscripciones territoriales</i>	<i>Otros requisitos</i>
		uninominales . El total no podrá ser inferior a 0.26% del Padrón Electoral Federal.			
Nicaragua	N/A ²	N/R	Sí	Sí	a) Escritura Pública donde se constituye la agrupación política; b) Nombre y emblema del partido; c) Principios políticos, programas y estatutos del mismo; d) Patrimonio; e) Nombre de su Representante legal y su suplente; f) Directivas Nacionales con un número no menor de nueve miembros; g) Directivas Departamentales y de las Regiones Autónomas con un número no menor de siete miembros, y h) <i>Directivas Municipales, con un número no menor de cinco miembros, en todos los municipios del país.</i>
Panamá	Sí (4%)	N/A	Sí	Sí	Previo cumplimiento de los requisitos de inscripción de adherentes se procederá a lo siguiente: a) Celebrar la convención o congreso constitutivo del partido, en la cual deberán aprobarse en forma

<i>País</i>	<i>Porcentaje de adhesiones con respecto a las últimas elecciones</i>	<i>Porcentaje de inscritos</i>	<i>Celebración de asambleas previas</i>	<i>Funcionamiento en circunscripciones territoriales</i>	<i>Otros requisitos</i>
					definitiva su nombre, distintivo, estatutos, declaración de principios y programas. Además, si lo tuvieran, bandera, escudo, himno y emblema, y se designarán los primeros directivos y dignatarios nacionales del partido, y b) Solicitar al Tribunal Electoral, una vez celebrada la convención o congreso, que declare legalmente constituido el partido.
Paraguay	Sí (0.50%), en elecciones de senadores	N/A	N/R	Sí	a) Acta de fundación del partido político, por escritura pública; b) Declaración de principios; c) Estatutos; d) Nombres, siglas, lemas, colores, emblemas, distintivos, símbolos partidarios; e) Nómina de la directiva, y f) Prueba de que cuentan con organizaciones en la capital de la República y en por lo menos cuatro ciudades capitales departamentales del país.
Perú	Sí (3%) ³	N/A	N/R	Sí	a) Acta de Fundación; b) Actas de Constitución de comités partidarios; c) Estatuto del partido; d) Designación de los personeros legales, titulares y alternos, acreditados ante el organismo electoral, y e) Designación de uno o más representantes legales del partido

<i>País</i>	<i>Porcentaje de adhesiones con respecto a las últimas elecciones</i>	<i>Porcentaje de inscritos</i>	<i>Celebración de asambleas previas</i>	<i>Funcionamiento en circunscripciones territoriales</i>	<i>Otros requisitos</i>
					político.
República Dominicana	Sí (2%)	N/A	Sí	Sí	a) Principios, propósitos y tendencias que sustentará el partido; b) Nómina de sus órganos directivos provisionales; c) Denominación o lema del partido; d) Dibujos contentivos del símbolo, emblema o bandera con la forma y los colores; e) Organismos de dirección provisionales y locales abiertos funcionando en cada uno de los municipios cabeceras de provincias del país y del Distrito Nacional, y f) Presupuesto de ingresos y gastos del partido durante el proceso de organización y hasta las próximas elecciones generales.
Uruguay	N/R ⁴	N/A	Sí	N/R	Por jurisprudencia la Corte Electoral requiere: a) Acta constitutiva del partido político; b) Firma (expresión de voluntad) y nombre de los comparecientes; c) Acordar un mandato o poder de representación a quienes serán los gestionantes de dicha personería electoral; d) Declaración o programa de principios; e) Estatuto o carta orgánica del partido, y f) Presentar en el acto de comparecencia ante la Corte Electoral, un número o cantidad de

País	Porcentaje de adhesiones con respecto a las últimas elecciones	Porcentaje de inscritos	Celebración de asambleas previas	Funcionamiento en circunscripciones territoriales	Otros requisitos
					afiliados suficientes como para poder integrar todos los órganos del partido político, en forma provisional, hasta que se integre de manera definitiva.
Venezuela	N/A	N/A ⁵	Sí	Sí	a) Acta constitutiva: de su declaración de principios, de su programa de acción política y de sus estatutos; b) Constancia de que ha sido constituido en al menos doce de las Entidades Regionales; c) Descripción y dibujo de los símbolos y emblemas del partido, y d) Indicación de los organismos nacionales de dirección.

Fuente: Elaboración propia, a partir de D. Zovatto G., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IDEA, México, 2006, pp. 49-55.

N/A: No aplica.

N/R: No regulado.

¹ En Colombia, es necesario 2% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado, únicamente para el caso en que un partido aspire a la personería jurídica, y por ende, a los beneficios que ésta otorga en cuanto a acceso gratuito a medios de comunicación del Estado y financiación estatal.

² Aunque la legislación establece un porcentaje de 3% del padrón utilizado en las últimas elecciones nacionales, esta norma no rige por haber sido declarada inaplicable por sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

³ En Perú, esta disposición entrará en vigencia una vez concluidos los procesos electorales del año 2011. Según la disposición transitoria única de la Ley N° 29490, publicada el 25 de diciembre de 2009.

⁴ Si bien no hay regulación expresa, debe presentar un número suficiente de afiliados para poder integrar todos los órganos del partido.

⁵ La ley no establece expresamente el requisito de un porcentaje de inscritos a nivel nacional, sin embargo requiere constancia auténtica de que el partido ha sido constituido en por lo menos 12 entidades regionales. Para inscribirse a nivel regional se requiere una nómina de integrantes del partido en número no inferior al 0,5% de la población inscrita en el Registro Electoral de la respectiva entidad.

Como se muestra en el cuadro B.5.10, en cuanto a los requisitos cuantitativos, nueve países requieren la presentación de un porcentaje determinado de afiliaciones, adhesiones o firmas relacionado con el número de sufragantes en las últimas elecciones celebradas: Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Este porcentaje

oscila, en general, entre 0.5 y 4 %. Cabe mencionar, que en el caso de Perú, una vez finalizados los procesos electorales de 2011, el porcentaje determinado de 1% pasará a ser 3 por ciento.

Otro de los requisitos más frecuentes tiene que ver con la celebración de asambleas previas, en las cuales los partidos registran a sus afiliados y se definen aspectos relacionados con sus estatutos, su bandera, símbolos, acta de fundación, organización y nombramiento de autoridades. En la región, 12 de los 18 países requiere la celebración de estas asambleas (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela).

Cabe señalar que en los países donde la celebración de asambleas previas no es un requisito, se exige a los partidos políticos la presentación de documentos que respalden la constitución del partido (estatutos, programa, etc.).

Con respecto a los requisitos cualitativos, el cuadro B.5.11 muestra que este tipo de controles se observan en la mayoría de los países latinoamericanos, aunque en diverso grado. Por lo general, este control se refiere a la obligación de los partidos de ajustar su funcionamiento al sistema democrático de gobierno y con apego a la Constitución Política.

Cuadro B.5.11

Control cualitativo sobre la formación de los partidos políticos

<i>País</i>	<i>Control cualitativo</i>
Argentina	La creación y el ejercicio de los partidos son libres dentro del respeto de la Constitución.
Bolivia	Cumplir la Constitución Política del Estado, las leyes de la República, el estatuto orgánico del partido, los documentos constitutivos y resoluciones que aprobaran de acuerdo con ellos y preservar, desarrollar y consolidar el sistema democrático de gobierno en el país.
Brasil	Los partidos políticos deben resguardar la soberanía, el régimen democrático, el pluripartidismo, los derechos fundamentales. Están prohibidos los partidos paramilitares.
Chile	Los partidos deberán siempre propender a la defensa de la soberanía, independencia y unidad de la Nación y contribuir a preservar la seguridad nacional, los valores esenciales de la tradición chilena y la paz social. No podrán subordinar su acción a organizaciones políticas foráneas o internacionales, ni a gobiernos o intereses extranjeros. (Art. 2 LOCPP.)
Colombia	N/R
Costa Rica	Los partidos políticos deben respetar el orden constitucional; se exige la expresa manifestación de no subordinar su acción a las disposiciones de organizaciones o Estados extranjeros.
Ecuador	Los partidos están sometidos a la Constitución y a las leyes vigentes; es su obligación observar las garantías constitucionales de paridad, inclusión y no discriminación.
El Salvador	El Acta Constitutiva de los partidos políticos debe incluir una protesta solemne

	hecha por ellos de desarrollar sus actividades conforme a la Constitución de la República y demás leyes aplicables. (Art. 151.3 Código de la democracia)
Guatemala	N/R
Honduras	No se permiten los partidos que atenten contra el sistema republicano, democrático y representativo de gobierno. Tienen la obligación de lograr sus objetivos por medios democráticos y representativos, evitar la violencia y no subordinar su actuación a directrices extranjeras o que menoscaben o atenten contra la soberanía e independencia del Estado.
México	Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.
Nicaragua	Los partidos políticos no tienen restricciones ideológicas, excepto los que pretendan el reestablecimiento de todo tipo de dictaduras o de cualquier sistema antidemocrático.
Panamá	Se prohíbe la discriminación por sexo, raza, religión, cultura y condición social, y la destrucción de la forma democrática de gobierno.
Paraguay	Se prohíben los partidos o movimientos que auspicien el uso de la violencia para modificar el orden jurídico de la nación u obtener el poder, así como aquellos que subordinen su acción política a directivos, instrucciones o alianzas con organizaciones extranjeras.
Perú	Los partidos políticos deben ajustar su funcionamiento al marco de la Constitución Política del Estado y de la ley.
República Dominicana	Se prohíbe toda actividad que tienda a, vulnerar sistemáticamente las libertades y los derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas o la exclusión o persecución de personas por cualquier razón, o legitimando la violencia como método para la consecución de objetivos políticos. O bien, apoyar la acción de organizaciones que practican el terrorismo y/o el narcotráfico.
Uruguay	N/R
Venezuela	Se exige a los partidos el compromiso de perseguir sus objetivos a través de métodos democráticos, acatar la manifestación de la soberanía popular, respetar el carácter institucional y apolítico de las Fuerzas Armadas y no discriminar por raza, credo y condición social.

Fuente: Elaboración propia, a partir de D. Zovatto G., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IDEA, México, 2006, pp. 57-58.

Tres conclusiones fundamentales (exigencias de requisitos cualitativos y cuantitativos), se desprenden de lo anterior:

1. La gran mayoría de las legislaciones establece los lineamientos y condiciones requeridas para la formación e inscripción de los partidos;

2. Los ciudadanos deben cumplir las mismas si su objetivo es organizarse con el fin de participar en la vida política de cada país, y
3. En relación con la facilidad o dificultad para constituir partidos políticos, no hay un modelo único sino una gran variedad de situaciones.

B.5.n. Estructura interna de los partidos políticos

Por estructura interna se entiende la forma que éstos adoptan para organizarse y funcionar. En general, en la mayoría de los países de América Latina los partidos gozan de amplia libertad para definir su organización interna. Ello contribuye, en no pocos casos, a reforzar el papel hegemónico de los organizadores, fundadores o dirigentes primarios, mediante prerrogativas importantes o imponiendo limitaciones u obstáculos a los afiliados para el ingreso a los órganos de dirección, como bien puede ser la edad o el número de años de militancia.²⁶⁷

Un mapeo comparado de lo que establece la legislación en esta materia permite observar lo siguiente:

1. Un primer grupo de países contiene disposiciones relativas a la necesidad de contar, al menos, con una estructura básica en los partidos. Esta estructura consiste, por lo general, en los órganos de dirección, las asambleas y la organización territorial. Asimismo, en algunos casos se contempla la forma de integración de los órganos directivos y asambleas, temas de orden y disciplina, entre otros.
2. En un segundo grupo de países, los estatutos de los partidos son los que concentran lo referente a su organización interna, con lo cual el estatuto, o carta orgánica, se convierte en la verdadera “constitución” de la vida interna de cada partido.
3. Existe, asimismo, un tercer grupo de países con legislaciones muy liberales que omiten hacer señalamientos específicos.

Cuadro B.5.12

Normas reguladoras de la estructura interna de los partidos políticos

<i>País</i>	<i>Regulaciones sobre la estructura interna de los partidos</i>	<i>Intensidad</i>
Argentina	La Carta Orgánica constituye la ley fundamental del partido en cuyo carácter rigen los poderes, los derechos y obligaciones partidarias y a la cual sus autoridades y afiliados deberán ajustar obligatoriamente su actuación. Artículo 21º, Ley Orgánica de	Refiere a los estatutos

²⁶⁷ J. I. Navarro Méndez, *Partidos políticos y democracia interna*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, p. 76. El autor se refiere a la clásica “ley de hierro de la oligarquía”, formulada a principios del siglo XX por el sociólogo alemán Robert Michels en su obra *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracies*. Free Press, Washington, 1966 [Los Partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 2008]. Navarro explica que la tendencia natural de todo partido político a articular formas internas de organización de poder, de carácter esencialmente oligárquicas, ha sido asumida como una verdad incuestionable; de ahí los intentos necesarios de buscar medidas para contrarrestar esas tendencias, contrarias a la “democracia interna”. De acuerdo con el autor, estas tesis de Michels fueron recogidas posteriormente por M. Duverger, *Los partidos políticos*, FCE, México, 1987.

	Partidos Políticos (LOPP.).	
Bolivia	<p>En cuanto a la estructura interna, todo partido político, al constituirse, adoptará un Estatuto Orgánico con el siguiente contenido básico:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La estructura orgánica, que deberá tener como organismo máximo un Congreso, Asamblea, Convención Nacional o equivalente; el o los organismos máximos entre congreso y congreso; una Dirección Nacional, y organismos de dirección a nivel territorial y/o sectorial o funcional. • Las funciones y atribuciones de cada uno de estos órganos, el periodo de su mandato y los procedimientos de sustitución, en caso de impedimento legal. • La realización de congresos o convenciones ordinarias dentro de un periodo máximo de cinco años. • El o los órganos y procedimientos para imponer sanciones a sus militantes y dirigentes, así como el recurso de queja como instancia partidaria para dirimir los conflictos que pudieran presentarse entre militantes del partido, entre los militantes y los dirigentes y entre estos últimos. • Los órganos y procedimientos de administración y fiscalización interna de su patrimonio. • El órgano y procedimientos para resolver las controversias que se suscitaren sobre derechos de los militantes con el partido. <p>Artículo 15º, Ley de Partidos Políticos (LPP.).</p>	Muy regulado
Brasil	Los partidos políticos tienen autonomía para definir su estructura interna, organización y funcionamiento, y sus estatutos deben contener normas de fidelidad y disciplina partidarias. Const., artículo 17, § 1º; Ley de Partidos Políticos (LPP.), artículos 12º-15º.	Refiere a los estatutos
Chile	<p>El artículo 22 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos (LOPP.) establece que cada partido se regirá por sus propios estatutos en su estructura interna.</p> <p>Entre los órganos de los partidos políticos deberán establecerse, al menos, una Directiva Central, un Consejo General, Consejos Regionales y un Tribunal Supremo. Artículo 22º y 23º de la Ley Orgánica de Partidos Políticos (LOPP.).</p>	Poco regulado
Colombia	<p>El artículo 107 de la Constitución se limita a declarar que “Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente”.</p> <p>El artículo 6º de la ley 130 de 1994, sobre Principios de organización y funcionamiento, preceptúa: “Los partidos y movimientos políticos podrán organizarse libremente”, y señala la sujeción a la Constitución y a principios fundamentales que enuncia.</p> <p>El artículo 7º de la Ley 130 se establece la obligatoriedad de los estatutos, para regir tanto la organización, como el funcionamiento de los partidos.</p>	Refiere a los estatutos

Costa Rica	<p>La Constitución Política se refiere a la estructura democrática que deben tener los partidos políticos (artículo 98).</p> <p>El Código Electoral dispone en el artículo 67º, que los partidos políticos en su organización comprenderán: a) Una Asamblea de Distrito en cada distrito administrativo; b) Una Asamblea de Cantón en cada cantón; c) Una Asamblea de Provincia en cada provincia, d) La Asamblea Nacional, y un Comité Ejecutivo designado por cada asamblea.</p> <p>En el artículo 70º se establece que la dirección política de los partidos estará a cargo de la Asamblea de mayor rango. La ejecución de los acuerdos de cada Asamblea corresponderá a su Comité Ejecutivo Superior, que estará formado, como mínimo, por su Presidente, su Secretario General y su Tesorero. Para cada miembro del Comité Ejecutivo Superior, la Asamblea Nacional designará un suplente, quien actuará en las ausencias temporales del propietario respectivo. Si el partido no fuere de carácter nacional, la dirección política estará a cargo de su Asamblea superior.</p>	Muy Regulado
Ecuador	<p>El artículo 310º, establece que los partidos políticos deben regirse por sus principios y sus estatutos.</p> <p>Por su parte, el artículo 321º define que el Estatuto es el máximo instrumento normativo del partido político, el cual es de público y de carácter obligatorio para sus afiliados y afiliadas.</p>	Refiere a los estatutos
El Salvador	Artículo 168º del Código Electoral. Los Partidos Políticos están obligados a cumplir los estatutos que rigen las actividades internas de todos sus organismos.	Refiere a los estatutos
Guatemala	<p>Se establece que todo partido político debe contar por lo menos con los órganos siguientes: a) Órganos nacionales: Asamblea Nacional, Comité Ejecutivo Nacional, Órgano de fiscalización financiera, Tribunal de Honor; b) Órganos departamentales: Asamblea Departamental y Comité Ejecutivo Departamental, y c) Órganos municipales: Asamblea Municipal y Comité Ejecutivo Municipal. Artículo 24º, Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP.).</p> <p>Además, en dicha ley, en 29 artículos (del 24 al 53) se regula en detalle todo lo relativo a estructura organizativa, órganos, asambleas, comités, tanto a nivel nacional como departamental y provincial. El detalle de la integración de las asambleas, las atribuciones, la regulación interna, convocatoria, quórum, recursos, entre otros.</p>	Muy Regulado
Honduras	Los partidos políticos establecen en sus estatutos sus propias modalidades e instancias, pero deben cumplir un mínimo de requisitos, tales como: a) Una Convención Nacional o su equivalente; b) Un Consejo Nacional, Comité Nacional o su equivalente; c) Consejos, Comités o su equivalente a nivel departamental y municipal; d) Un Órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales	Muy regulado

	ordinarios y de campaña; e) Un órgano responsable de la formación política e ideológica, y f) Un Tribunal de Honor o su equivalente. Artículo 69, Ley Electoral y de Organizaciones Políticas (LEOP).	
México	Según el artículo 27º, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), se establece que entre los órganos con los que debe contar un partido político nacional, y que deben estar previstos en sus estatutos, cuando menos, se encuentran una asamblea nacional o equivalente; un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido; comités o equivalentes en las entidades federativas, y un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña. De tal forma, al tratarse de un mínimo, los partidos políticos se encuentran en libertad de elaborar la estructura que estimen pertinente.	Muy Regulado
Nicaragua	Los artículos 63º inciso 6), 65º, numerales 6, 7, 8 y 71 de la Ley Electoral señalan la obligación de presentar y constituir ante el Consejo Supremo Electoral la integración de los órganos nacionales, departamentales y municipales, con la excepción de los partidos regionales, a los cuales se les respeta su propia forma natural de organización y participación.	Poco regulado
Panamá	El Código Electoral dispone en su artículo 89º que los partidos políticos son autónomos e independientes y no podrán ser intervenidos, ni fiscalizados en su régimen interno por ningún órgano y dependencia del Estado, excepto por el Tribunal Electoral en el manejo de los fondos que provea el Estado para sus gastos en los procesos electorales El Código Electoral establece la necesidad de contar con una Convención, Congreso o Asamblea Nacional, la cual es el máximo organismo de los partidos. Por otra parte, el artículo 103º establece que: los directorios del partido en un corregimiento deberán tener un mínimo de tres miembros y los directorios provinciales y comarcales un mínimo de cinco. Los directorios nacionales, distritoriales o en otras circunscripciones tendrán el número de miembros que señalen los estatutos. Los miembros de los directorios y los demás directivos y dignatarios deberán pertenecer al partido, ser residentes en la circunscripción de que se trate y se designarán mediante convenciones nacionales, provinciales, comarcales, de circuito electoral, distritoriales, comunales o según sea el nivel del directorio u organismo directivo. Cada directorio tendrá el número de suplentes que determinen los estatutos del partido.	Poco regulado
Paraguay	Se dispone que la carta orgánica o estatuto del partido político establezca las normas a las cuales cada partido deberá ajustar su organización y funcionamiento. Además, se determina que el estatuto es la ley fundamental del partido y, a su vez, fija el contenido mínimo que deberá contemplar esa carta orgánica, que	Refiere a los estatutos Poco Regulado

	incluye: la determinación de los cargos y órganos ejecutivos, deliberativos y disciplinarios que ejercerán el gobierno y administración del partido, y sus respectivas competencias; la declaración expresa de que la Asamblea General, Convención o Congreso es el órgano supremo de la asociación política. Artículo 32º del Código Electoral.	
Perú	Se establecen requisitos concretos que deben cumplir los partidos en sus estatutos, como la descripción de la estructura organizativa interna. El partido político debe tener por lo menos un órgano deliberativo en el que estén representados todos sus afiliados. La forma de elección, la duración, los plazos y las facultades de este órgano deben estar determinados en el Estatuto. Los derechos y deberes de los afiliados. El órgano máximo estará constituido por la Asamblea General del conjunto de sus miembros. Artículo 9º, literales b y e, de la Ley de Partidos Políticos.	Poco regulado
República Dominicana	Para obtener el reconocimiento de los partidos políticos, éste deberá solicitarse por los organizadores a la Junta Central Electoral, cumpliendo entre otras cosas con la presentación de una nómina de sus órganos directivos provisionales, incluyendo un directorio, comité o junta directiva nacional provisional, con sede en la capital de la República, cuyo presidente será el representante legal del partido en formación ante la Junta Central Electoral. Artículo 42 literal b de la Ley Electoral.	Poco regulado
Uruguay	N/R	No regulado
Venezuela	La Constitución (artículo 67º) y la Ley de Partidos Políticos (artículos 2º, 4º y 5º) establecen que la organización interna de los partidos políticos debe ser democrática. No hay regulaciones adicionales sobre la estructura interna de los partidos, la cual puede ser ampliada o adaptada a cualquier forma de organización.	No regulado

Fuente: Elaboración propia, a partir de D. Zovatto G., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IDEA, México, 2006, pp. 66-67.

N/R: No regulado.

Como se desprende del cuadro B.5.12, son pocos los países donde se regula de manera detallada la estructura interna de los partidos políticos, y también pocos donde no existe regulación del todo. En general, su organización y funcionamiento se ajusta en la práctica a las disposiciones legales y estatutarias, que son el marco dentro del cual se deben mover las estructuras del partido y sus integrantes. Este tema, de importancia creciente en la región, está íntimamente relacionado con el de la democracia interna, materia que se revisa a continuación.

B.5.ñ. Democracia interna de los partidos políticos

I) Debate y concepto

El tema de la democracia interna de los partidos es uno de los que en los últimos años ha cobrado mayor relevancia en América Latina. Con la premisa de que los partidos y los Estados deben buscar mecanismos que contribuyan a mejorar el funcionamiento del Estado democrático y representativo, la legislación y la práctica política en la región han ido incorporando mecanismos de democracia interna en esas organizaciones.

Se parte de una idea recientemente vigorizada, según la cual “la democracia de partidos requiere a su vez la democracia en los partidos”. Es un debate que viene de lejos, desde los escritos de Michels quien puso en tela de juicio la democracia interna de los partidos mediante su “ley de hierro de la oligarquía”, pasando por los sagaces desarrollos de Juan Linz (1966), en cuanto a las “condiciones del gobierno democrático interior de los partidos”, y luego, Vargas Machuca y Carles Boix, quienes han observado la tendencia cada vez más incisiva a votar de modo directo a las dirigencias de los partidos (1998) en sustitución de los Congresos y las Convenciones internas.²⁶⁸

El tema ya cumple un siglo y sin embargo sigue moviéndose en territorios de mucha ambigüedad. ¿Cuándo es democrático un partido en su dimensión interna? ¿Cómo saber si una organización cumple con requisitos mínimos de democracia interna? En un texto que intenta poner cierto orden al debate, Freidenberg²⁶⁹ señala que la democracia interna, estudiada a partir de diferentes procesos intrapartidistas, se asocia con los siguientes aspectos: 1) los mecanismos de selección de candidatos; 2) la protección de los derechos de los afiliados; 3) la participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista; 4) la elección de autoridades; 5) la distribución del poder dentro de la organización; 6) las responsabilidades en los órganos partidistas y el perfil social de las elites que componen esos órganos; 7) la disciplina de los miembros en el Legislativo; 8) los métodos de rendición de cuentas dentro de la organización, y 9) la penetración de los grupos de interés en el partido, entre otros.

En ese sentido se puede decir que un partido goza de democracia interna cuando sus dirigentes y candidatos son elegidos a través de mecanismos participativos, con decisiones inclusivas y tomadas con la participación voluntaria de sus miembros; cuando los órganos de gobierno no discriminan la integración de los diferentes grupos (incluso aquellos minoritarios), y cuando se respeta una serie de derechos y responsabilidades que garantizan la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones.

Estas premisas, fácilmente identificables desde la perspectiva académica, no resultan tan claras desde el punto de vista jurídico. Sin embargo, diversos autores han procurado llegar a una definición “de mínimos” que permita avanzar en la concreción del alcance de las exigencias constitucionales y legales sobre este tema.

²⁶⁸ R. Michels, *op. cit.*, 2008. La primera versión de estas tesis datan de 1911, J. J. Linz, *Michels e il suo contributo alla sociologia politica*, Il Mulino, Bolonia, 1966; C. Boix, “Las elecciones primarias en el PSOE”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 83 (Promotora General de Revistas, Madrid, 1998), y Ramón Vargas Machuca, “A vueltas con las primarias del PSOE: ¿Por qué cambian los partidos?”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 86 (Promotora General de Revistas, Madrid, 1998).

²⁶⁹ F. Freidenberg, “Democracia interna en los partidos políticos”, en Dieter Nohlen *et al.* (comps.), *op. cit.*, 2007, n. 95 y pp. 627-678.

Navarro Méndez²⁷⁰ indica que el concepto de democracia interna en los partidos no puede ser absoluto, ni lograrse una definición universal válida para todo momento y lugar. Sin embargo, queda claro que cuando se habla de democracia interna de los partidos se hace referencia a quién ejerce el poder dentro de ellos, cómo se tuvo acceso a ese poder y la forma en que éste se ejerce ante sus afiliados. En pocas palabras, se refiere fundamentalmente a que constituyen las reglas del juego dentro del partido político.²⁷¹

II) Reformas, tendencias y estado actual

En América Latina, tras los procesos de democratización, la presencia de partidos oligárquicos no impidió la institucionalización de las elecciones y la puesta en práctica de patrones de política democrática. Freidenberg señala que, si bien la mayoría de partidos latinoamericanos llevaron al máximo sus esfuerzos para competir en la arena electoral, no hicieron intentos significativos para mejorar la transparencia de sus procedimientos internos ni para garantizar la participación de sus militantes en la toma de decisiones.

Tras los fracasos que muchos partidos sufrieron al llegar al gobierno y la desconfianza que los ciudadanos manifestaron hacia la clase política y sus organizaciones, el foco de atención se centró en su funcionamiento interno. Desde diversos sectores nacionales e internacionales comenzaron a darse fuertes presiones para el cambio de los partidos y el surgimiento de formas alternativas de representación, así como para que el Estado regulara su vida interna y, con ello, los obligara a ser más incluyentes y participativos.²⁷²

En consecuencia, para la década de los 90, numerosos partidos latinoamericanos empezaron a reformar sus prácticas internas con el propósito de generar mayores niveles de transparencia y participación. De igual forma, muchos Estados buscaron someter a los partidos a exigencias legales en esta materia.

En un número considerable de países de América Latina, una mirada al periodo 1978-2009 permite identificar una clara tendencia en favor de mayores niveles de transparencia, apertura y democratización interna, tanto en materia de selección de candidatos a cargos de elección popular como de las autoridades partidistas, aunque estas últimas en un grado menor.²⁷³

Un balance de la incorporación de prácticas de democracia interna en los partidos políticos de la región arroja resultados mixtos. Entre los efectos positivos debe destacarse que la introducción de elecciones internas competitivas ha refrescado las tradicionales estructuras oligárquicas, disminuido el grado de centralización del proceso de elección de candidatos y facilitado la inclusión de otros actores en la toma de decisiones dentro del partido. Al respecto, Freidenberg señala que si bien es cierto que siguen existiendo mecanismos, procedimientos y reglas no escritas que condicionan la selección de los candidatos y la definición de las

²⁷⁰ J. I. Navarro Méndez, *op. cit.*, p. 527

²⁷¹ Ídem.

²⁷² F. Freidenberg, "La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto", en Fernando Sánchez y José Thompson (eds.), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, democratización y transparencia*, IIDH-CAPEL, San José (Costa Rica), 2006, p. 92. (Col. Cuadernos CAPEL, núm. 50.)

²⁷³ D. Zovatto G., *op. cit.*, 2006, p. 72.

autoridades, no puede negarse que la realización de elecciones internas ha sido una medida positiva para enfrentar directamente la selección informal y discrecional de los candidatos.²⁷⁴

Los efectos negativos de esta apertura en la vida de los partidos se manifiestan sobre todo en términos de su cohesión y armonía interna. Ciertamente, la adopción interna de prácticas democráticas ha significado, en muchos casos, la coagulación de corrientes internas, el surgimiento de enfrentamientos entre ellas, la fragmentación del partido, el surgimiento de conflictos irresolubles en su interior e incluso su división irremisible. Además, en relación con los resultados electorales, Colomer²⁷⁵ ha indicado que la inclusión de las elecciones internas no ha significado necesariamente un éxito electoral para los partidos latinoamericanos. En algunos casos, los candidatos seleccionados sobre la base de elecciones primarias tienden a ser relativamente poco populares o perdedores en las elecciones correspondientes. Una vez más, la ambivalencia vuelve a instalarse, pues el problema central es que el demos del partido y el demos de los ciudadanos que eligen a los integrantes del Parlamento son dos demos bien diferentes, uno es más bien pequeño y a menudo intensamente politizado (o incluso ideologizado) y el otro incluye a millones de votantes, más bien levemente politizados.²⁷⁶ No obstante, John Carey²⁷⁷, con base en un análisis estadístico de 101 elecciones presidenciales de 18 países de América Latina entre 1978 y 2007, llegó a la conclusión de que no hay indicios de que las primarias perjudiquen, y que por el contrario los candidatos presidenciales seleccionados mediante primarias tienden a tener un “bono” de cerca del 5% de los votos sobre quienes son seleccionados por otros métodos. Obtuvo un resultado similar analizando las elecciones primarias para las parlamentarias de México entre 1998 y 2003.

Sin embargo, pese a las dificultades y a la inevitable tendencia oligárquica que se da en el seno de cualquier partido, las dirigencias partidistas han introducido procedimientos de democracia interna como una vía para fortalecer la legitimidad de los partidos. Como ha señalado Navarro Méndez:

El papel imprescindible que los partidos tienen hoy en día para el correcto funcionamiento del Estado democrático es el que, a nuestro juicio, permite sostener la necesidad de proyectar el principio democrático también en el interior de los partidos. De lo contrario, el sistema democrático se resentiría, pues los sujetos que deben poner en marcha el engranaje del proceso democrático estarían viciados por déficits de democracia y, a partir de ahí, se transmitirían los resultados de tales déficits a todo el sistema en su conjunto.²⁷⁸

Al hacer un análisis sobre los mecanismos de democracia interna introducidos en la legislación latinoamericana durante el periodo de estudio, se observa que en 14 países la democracia interna de los partidos se regula para la selección de candidatos, en su mayoría, mediante

²⁷⁴ F. Freidenberg, *op. cit.*, n. 120, p. 659.

²⁷⁵ J. Colomer, *op. cit.*, 2002, p. 119.

²⁷⁶ J. J. Linz, J. R. Montero y R. Gunther, *op. cit.*, 2007, p. 298.

²⁷⁷ J. Carey, “El Bono de las Primarias en América Latina”, en A. Fontaine *et al.* (coords.), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago de Chile: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN, 2008, pp. 429-448.

²⁷⁸ J. I. Navarro Méndez, *op. cit.*, n. 121 y p. 38.

regulación en la legislación electoral. Por otra parte, en 10 países de la región existe regulación para la selección de autoridades internas²⁷⁹. Sin perjuicio de esta normativa, en la gran mayoría de los países la legislación delega a los estatutos de los partidos la facultad de darse sus propias normas en materia de selección de autoridades y candidatos.

²⁷⁹ Cabe advertir que, en lo que respecta a las autoridades partidarias, la tendencia no es muy fuerte en el plano de la legislación, ya que, como ha indicado Orozco, aunque los ordenamientos constitucionales y legales sienten determinadas bases y pautas generales o exigencias democráticas a seguir por los partidos políticos, igualmente delegan en los órganos competentes de los propios partidos su facultad de auto organizarse y establecer en sus estatutos o cartas orgánicas las normas atinentes a su estructura y funcionamiento democrático interno.

Cuadro B.5.13

Regulación de la democracia interna de los partidos políticos

País	Mecanismos de selección de candidatos a cargos de elección popular			Mecanismo de selección de autoridades	Intervención del Órgano Electoral	Financiamiento público
	Constitución	Ley	¿Elecciones internas?			
				Reguladas por Constitución o Ley		
Argentina	No	Sí	Sí, abiertas	No	Sí	No
Bolivia	No	Sí	Sí ¹	Sí, legislación electoral	Sí	No
Brasil	No	No	Sí, cerradas/con convenciones ²	No	No	No
Chile	No	Sí	Sí, cerradas. Plebiscito para ratificación de candidatos	No	Sí	No
Colombia	No	Sí	Sí, abiertas y/o convenciones	Sí, legislación electoral	Sí ³	Sí
Costa Rica	No	Sí	Sí, cerradas/con convenciones ⁴	No	Sí	No
Ecuador	No	Sí	Sí, abiertas/cerradas/representativas	Sí, legislación electoral	Sí	No
El Salvador	No	No	—	No	Sí	No
Guatemala	No	Sí	Sí, cerradas/con convenciones	Sí, legislación electoral	Sí	No
Honduras	No	Sí	Sí, abiertas	Sí, legislación electoral	Sí	Sí
México	No	No	Sí, cerradas/con convenciones ⁵	No	Sí ⁶	Sí ⁷
Nicaragua	No	No	—	No	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí, cerradas	No	Sí	Sí
Paraguay	No	Sí	Sí, cerradas	Sí, legislación electoral	Sí	No
Perú	No	Sí	Sí, cerradas/abiertas	Sí, legislación electoral	Sí	No
República Dominicana	No	Sí	Sí, cerradas, convenciones	Sí, legislación electoral	Sí	No
Uruguay	Sí	Sí	Sí, abiertas	Sí, legislación electoral	Sí	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí, cerradas/con convenciones	Sí, Constitución Política	Sí (opcional para los partidos)	No

Fuente: Elaboración propia, a partir de D. Zovatto G., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IDEA, México, 2006, pp. 73-74.

¹ La ley de partidos políticos define el principio electivo de la democracia interna. Cada partido define el mecanismo de elección.

² Aunque la ley delega a los estatutos partidarios la definición de los marcos de acción en el campo de la democracia interna, advierte que la participación en éstos se refiere a los afiliados de cada partido.

³ Opcional.

⁴ Si bien las elecciones internas se realizan con el padrón nacional, se entienden como cerradas porque se pide al votante dar su adhesión al partido en el momento de presentarse a emitir su voto.

⁵ Por jurisprudencia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Instituto Federal Electoral (IFE), mediante una serie de resoluciones emitidas entre los años 2002 y 2004, dictaron jurisprudencia de carácter obligatorio en donde definen claramente la existencia de una asamblea u órgano equivalente como principal centro de decisión del partido, conformada con todos los afiliados o al menos, con un gran número de delegados o representantes, y que debe funcionar periódicamente. De igual forma se requiere la existencia de procedimientos de elección mediante el voto directo o indirecto de los afiliados, en los que se garantice la igualdad y la libertad respecto de su derecho a elegir dirigentes y candidatos.

⁶ Si existe irregularidad en los procedimientos internos y si después de acudir a las instancias internas del propio partido político la situación prevalece, se puede promover un medio de impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁷ La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que tanto la elección de dirigentes partidarios como la designación de sus candidatos quedan comprendidos dentro de las actividades que ordinariamente efectúan los partidos políticos, de tal forma que su realización resulta susceptible de ser cubierta con los recursos provenientes del financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

En cuanto al sistema de elección de candidatos, se constata una tendencia cada vez mayor a pasar de procedimientos tradicionalmente en manos de las dirigencias partidarias, o de las convenciones internas, al de elecciones primarias, abiertas o cerradas.²⁸⁰ El análisis comparado pone de manifiesto lo siguiente:

- En ocho países de la región se utiliza el sistema de elección cerrada, en internas o convenciones: Chile,²⁸¹ Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana²⁸² y Venezuela. Este sistema permite la participación directa únicamente de los afiliados, militantes, adherentes o delegados (en el caso de las convenciones).
- En tres países se utiliza el sistema de elección abierta: Argentina, Honduras y Uruguay. Este sistema abre la posibilidad de que participen ciudadanos no militantes del partido en cuestión.
- En Perú, la ley establece que cada partido puede definir en sus estatutos que la elección sea abierta o cerrada. Algo similar se da en Colombia,²⁸³ donde el artículo 107 Constitucional y el artículo 10 del Estatuto Básico de los Partidos Políticos indican que las consultas internas constituyen una alternativa para la elección de los candidatos partidarios, pero queda la libre

²⁸⁰ D. Zovatto G., "La democracia interna de los partidos políticos en América Latina", *Revista Debates de Actualidad*, núm. 188 *Revista Debates de Actualidad*, núm. 188 (Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 2002), p. 59.

²⁸¹ En Chile la legislación sobre partidos requiere que la dirigencia someta a su candidato presidencial a la ratificación de los militantes del partido. Para ello se celebra un plebiscito de nivel nacional en el que participan todos los afiliados.

²⁸² Si bien en República Dominicana el Poder Ejecutivo promulgó en agosto de 2004 la Ley 826-04, estableciendo para los partidos políticos el sistema de elecciones primarias obligatorias mediante voto universal, directo y secreto, con participación de todos los electores inscritos en el padrón electoral, ésta fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia dictada el 16 de marzo de 2005. La situación actual varía por partido y procesos electorales. En las últimas primarias, celebradas en 2007, el PRD y el PRSC utilizaron un sistema abierto a toda la población electoral que no fuera militante de los otros partidos, mientras el PLD celebró primarias cerradas sólo con sus miembros.

²⁸³ Con respecto al mecanismo democrático de las consultas populares o internas para adoptar decisiones y seleccionar a sus candidatos, el artículo 107 constitucional solamente lo propone como una posibilidad y queda a la libre opción de los partidos el usarla o no. No siempre se han aplicado en la práctica, por lo que las decisiones se adoptan por las directivas de los partidos y se legitiman por la ratificación de convenciones o congresos.

opción de los partidos de utilizarla o no. En Bolivia, el artículo 15 de la Ley de Partidos Políticos señala que todo partido, al constituirse, adoptará un Estatuto Orgánico donde se establezcan las normas y procedimientos que garanticen el pleno ejercicio de la democracia interna, mediante elecciones libres y voto directo y secreto. En Ecuador, el Código de la Democracia, en su artículo 348, dispone que el partido político debe definir y reglamentar en su estatuto la modalidad de elección y designación utilizada para la escogencia de sus candidaturas, para lo cual establece tres modalidades: primarias abiertas, primarias cerradas y elecciones representativas a través de sus órganos.

- En tres países no existe regulación alguna sobre el sistema que se ha de utilizar para la elección de sus candidatos: Brasil,²⁸⁴ El Salvador, y Nicaragua. Sin embargo, no obstante que sus legislaciones electorales o de partidos no establezcan compromisos formales en tal sentido, debe indicarse que en ciertos países algunos partidos han registrado prácticas de democracia interna. Tales han sido los casos de Nicaragua (FSLN) y El Salvador (FMLN, PDC). Este hecho es de especial importancia, pues pone de relieve el interés de las propias organizaciones partidistas sobre la necesidad de incluir prácticas democráticas en su funcionamiento interno.

Un análisis comparado de las prácticas de democracia interna en los partidos políticos de la región muestra lo siguiente:

1. Los avances más notables se han registrado fundamentalmente en el campo de la elección de los candidatos a cargos de elección popular, no así para la elección de las autoridades internas de los partidos políticos. Esta situación parece encontrar su asidero en la reticencia de las dirigencias tradicionales y en la controversia sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos. Como bien señala Orozco,²⁸⁵ el legislador sólo prescribe excepcionalmente cómo deben integrarse los órganos directivos de un partido u otros aspectos referidos a su funcionamiento, como el periodo de mandatos, los límites de reelección, etcétera.
2. Debe tenerse en cuenta que existen partidos que utilizan más de un mecanismo de elección y escogen el más funcional según cada circunstancia, lo que muestra la persistencia de fuertes tendencias a la centralización en el proceso de toma de decisiones más que a una normalización de reglas constantes y predeterminadas.
3. Pese al uso creciente de prácticas democráticas al interior de las organizaciones partidistas, en algunos partidos todavía es importante el papel que desempeñan las dirigencias, organismos cupulares y órganos colegiados.

En síntesis, pese al progreso registrado hasta la fecha en las prácticas de democracia interna en los partidos políticos, el breve tiempo transcurrido no permite extraer conclusiones

²⁸⁴ Aunque la ley delega en los estatutos partidarios la definición de los marcos de acción en el campo de la democracia interna, advierte que la participación en éstos se refiere a los afiliados de cada partido.

²⁸⁵ J. J. Orozco Henríquez, "La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional", VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, diciembre de 2003, p. 12.

definitivas acerca de los efectos de este proceso, en términos del fortalecimiento de los partidos, la representación política y la gobernabilidad democrática.

B.5.o. Candidaturas independientes

I) Debate y concepto

En una democracia, los partidos políticos deben desempeñar las funciones básicas relacionadas con la representación y la participación. Deben convertirse en canalizadores de demandas e intereses; en constructores de propuestas para la sociedad; en administradores de gobierno; en agregadores de intereses y sujetos de representación social. Sin embargo, en el cumplimiento de estas funciones muchos partidos políticos no han estado a la altura de los desafíos económicos y sociales y no han logrado cumplir eficazmente su papel de intermediarios. En palabras de Abal Medina y Suárez Cao:

[...] los déficit en la función gubernativa son los que más claramente explican la decepción colectiva con el desempeño de los partidos mismos. En el nuevo siglo, la percepción del fracaso se torna evidente, los distintos partidos que ocuparon los gobiernos no fueron finalmente capaces de mejorar el nivel de vida de los ciudadanos [...] Es este fracaso el que explica en gran medida el deterioro de las capacidades articularias y representativas de los partidos. El profundo hiato entre las grandes promesas electorales y los más que mediocres logros de gestión acentuó, en la mayoría de los casos, la sensación de que la política actúa como mera arena autorreferencial en la que los distintos actores pelean por acceder a los beneficios del aparato estatal despreocupándose por la suerte de las poblaciones, que se convertían para ellos en meros mercados electorales.²⁸⁶

La situación descrita ha incidido en una severa crisis de credibilidad en los partidos políticos y, en consecuencia, en la búsqueda por parte de los ciudadanos de otras alternativas para canalizar sus intereses; ello ha motivado el surgimiento de candidaturas y movimientos políticos independientes.

Raúl Ferreyra sostiene que la candidatura independiente es la nominación para ocupar un cargo electivo, cuyo rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que tal oferta política se realiza sin el concurso ni principal ni complementario de un partido político,²⁸⁷ y agrega:

[...] este derecho a presentar candidaturas independientes, claramente diferenciado de la competencia partidaria, tiene en el denominado déficit de la representación de los

²⁸⁶ J. Abal Medina y J. Suárez Cao, "Post-Scriptum. Recorriendo los senderos partidarios latinoamericanos en la última década", en J. Abal Medina y M. Cavarozzi (comps.), *op. cit.*, 2002, p. 424.

²⁸⁷ R. Ferreyra, "Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos", en Jornadas sobre Reforma Política y Constitucional, Comisión de Asuntos Constitucionales, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, agosto de 2002, p. 7.

partidos políticos su principal anclaje. Sin que sea del todo cierto ni exacto, el principio de igualdad en el curso y decurso del proceso electoral estatal, donde se trata de poner pie de igualdad de oportunidades a los individuos que concurren personalmente y los individuos que concurren nominados por un partido político, es esgrimido en forma frecuente como basamento más sólido de este tipo de candidaturas.²⁸⁸

Las legislaciones también han debido adaptarse para regular su participación en la vida política. Como señala De la Peza²⁸⁹ al referirse a la existencia de movimientos y agrupaciones no institucionalizadas:

[...] es necesario, en este sentido, el diseño de normas que transformen esta realidad práctica en tipos jurídicamente relevantes, con eficacia operativa, sobre todo tratándose de cuestiones políticas, en las que se presupone la actuación conjunta de la sociedad civil, lo que se traduce en la exigencia de regular las condiciones en las cuales los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por los partidos pueden presentarse como candidatos a los cargos electivos.

II) Reformas, tendencias y estado actual

Desde una perspectiva histórica, cabe advertir que la tendencia a incorporar agrupaciones y candidatos independientes al desarrollo político latinoamericano se inició en el ámbito municipal, y ha ido avanzando hasta ser reconocidos como sujetos de representación popular en los niveles legislativo y presidencial.

En el ámbito nacional, la historia reciente de América Latina muestra que las reformas han avanzado hacia la incorporación de otras formas de participación política fuera de los partidos. Entre ellas se cuentan movimientos políticos, agrupaciones y candidatos independientes.

En efecto, tal como se observa en el cuadro B.5.14, en el nivel presidencial, ocho países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) aprobaron reformas para permitir las candidaturas independientes en el régimen político electoral. Por el contrario, 10 países de la región mantienen el monopolio de la representación política en los partidos, si bien en algunos casos se da solamente en el nivel de candidaturas presidenciales y de diputados.

Cuadro B.5.14

Candidaturas independientes

<i>País</i>	<i>Candidaturas independientes</i>			<i>Monopolio de los partidos políticos</i>
	<i>Presidente</i>	<i>Diputados /</i>	<i>Municipios</i>	

²⁸⁸ Ídem.

²⁸⁹ J. L. de la Peza, "Candidaturas independientes", en D. Nohlen *et al.* (comps.), "Candidaturas independientes", en D. Nohlen *et al.* (comps.), *op. cit.*, 2007, n. 65 y p. 618.

		Senadores		
Bolivia	Sí	Sí	Sí	No
Chile	Sí	Sí	Sí	No
Colombia	Sí	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí	No
Honduras	Sí	Sí	Sí	No
Paraguay	Sí	Sí	Sí	No
Rep. Dominicana	Sí ¹	Sí ¹	Sí ¹	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí	Sí ²
Perú	No	No	Sí	Sí ³
Guatemala	No	No	Sí	Sí ³
Argentina	No	No	No	Sí
Brasil	No	No	No	Sí
Costa Rica	No	No	No	Sí
El Salvador	No	No	No	Sí
México	No	No	No	Sí
Nicaragua	No	No	No	Sí
Uruguay	No	No	No	Sí

Fuente: Elaboración propia, a partir de D. Zovatto G., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IDEA, México, 2006, p. 141.

¹ *Nótese que en República Dominicana existe la figura de las agrupaciones políticas que pueden presentar candidaturas para cargos de elección popular; sin embargo, estas agrupaciones deben cumplir con los mismos requisitos que un partido político.*

² *Se mantiene el monopolio de los partidos políticos para las candidaturas de presidente de la República.*

³ *El monopolio de los partidos políticos es aplicable para las elecciones de presidente y congresistas.*

Cabe señalar, empero, que este tema es objeto de un amplio debate. Los defensores de las candidaturas independientes señalan que cercenar a los individuos su derecho a participar en la gestación y dirección de la política estatal contradice la igualdad de oportunidades garantizada en las Constituciones. Al respecto, Ferreyra manifiesta:

[...] una sociedad abierta y democrática no debería confinar a nadie. Cuanto más generoso y receptivo sea el régimen jurídico para permitir la postulación de candidatos, más amplio será el derecho de libertad política del que se goce en esa comunidad. Puede pensarse que uno de los rasgos fundamentales de una sociedad bien ordenada es aquel donde cada persona tenga un derecho igual al sistema más amplio de libertades básicas, compatible con un sistema similar para todos. Dentro de

este esquema la limitación del derecho de participación política de los candidatos independientes no aparece como necesariamente justificada.²⁹⁰

En sentido similar, Jorge Castañeda, quien intentó postularse como candidato independiente en México para los comicios de 2006,²⁹¹ ha señalado lo siguiente:

[...] la idea de democracia implica no sólo la posibilidad de elegir sino la de poder ser electo sin la condición de aceptar un programa, una ideología y una estructura predeterminada como la de los partidos. El principio democrático implica que todo ciudadano puede ser electo sobre la base de su propio programa, su propia ideología y con la estructura de campaña electoral que sea capaz de crear, mientras que respete la legislación y cumpla con las condiciones razonables que impone la ley.²⁹²

Por su parte, los opositores a las candidaturas independientes piensan que éstas debilitan el sistema de partidos y que, cuando llegan al poder, no tienen el amarre necesario para asegurar la gobernabilidad. En ese sentido, Valenzuela expresa lo siguiente:

El débil enraizamiento de los partidos políticos contribuye al fenómeno de las candidaturas independientes impulsadas por los medios, candidaturas que al no estar ancladas en estructuras partidarias tienden a impulsar a líderes que al llegar al poder tienen pocas bases organizativas para gobernar, apelando a discursos populistas o plebiscitarios que han contribuido a las crisis institucionales de países como Haití, Perú, Guatemala y Ecuador.²⁹³

Sean cuales sean los argumentos de aceptación o rechazo hacia formas diferentes de participación a los partidos políticos, la realidad latinoamericana muestra que en muchos países de la región se despojó a los partidos del monopolio de la representación política que habían mantenido durante varias décadas y que estas nuevas formas de representación política cuentan con la aceptación de grandes sectores de la ciudadanía.

²⁹⁰ R. Ferreyra, *op. cit.*, n. 156, p. 20.

²⁹¹ Jorge Castañeda, ex secretario de Relaciones Exteriores de México, acudió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para presentar una queja contra las autoridades electorales mexicanas que rechazaron su candidatura independiente a las elecciones presidenciales de 2006.

²⁹² J. Castañeda, "Candidaturas independientes", *Diario Reforma*, México, 15 de junio de 2005.

²⁹³ A. Valenzuela, "Partidos políticos y el desafío de la democracia en América Latina", IV Reunión Plenaria: Círculo de Montevideo, Madrid, 13 y 14 de octubre, 1998, p. 145, en: http://www.circulodemontevideo.com/files/Cuarta_Reunion_Plenaria.pdf

B.5.p. Transfuguismo político

1) Debate y concepto

El transfuguismo es uno de los problemas que más afectan a los partidos políticos y a los principios de representación y gobernabilidad del sistema democrático. Éste se entiende como “aquella forma de comportamiento en la que un individuo, caracterizado como representante popular democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encontraba para pasar a engrosar las filas de otra”.²⁹⁴ Se trata de una conducta que, para algunos, atenta contra la voluntad popular y constituye incluso un ejemplo de corrupción personal. Sin embargo, algunos opinan que no se trata de un problema grave, pues en todos los países la naturaleza del juego democrático implica cambios de orientación en coyunturas específicas.

Por sus efectos en la representación política, el transfuguismo ha sido objeto de amplios debates. En el centro de la discusión se encuentra el tema de la titularidad personal del escaño. Para algunos juristas, la titularidad de un cargo público representativo constituye una habilitación normativa para la expresión de la representatividad conferida por los electores, con lo que los representantes no son los dueños de esa representatividad sino, más bien, un instrumento al servicio de su realización. En virtud de ello, la pretensión de asegurar al máximo la fidelidad partidaria es una exigencia consustancial al sistema representativo democrático.²⁹⁵ En suma, quienes se oponen al transfuguismo señalan que este comportamiento ocasiona una modificación en la legitimidad otorgada por los electores.

En sentido inverso, otra interpretación jurídica ha señalado que, una vez electo, un individuo es dueño de su escaño y, por consiguiente, puede marcharse libremente a otro partido diferente del que lo presentó a las elecciones, sin que ello signifique un falseamiento del proceso de expresión real de la voluntad popular. Si bien esta interpretación provee de cobertura jurídica al transfuguismo, por lo que este comportamiento aparece como jurídicamente inatacable, no lo exime, sin embargo, de una connotación moral negativa.

Desde el punto de vista político, y más allá de su justificación jurídica, se ha señalado que en la práctica el comportamiento del tráfuga debilita el sistema de partidos, favorece la inestabilidad política partidaria, afecta la credibilidad no sólo del tráfuga en cuestión sino del conjunto de la clase política, deteriora la cultura democrática y distorsiona efectivamente la representatividad surgida de las elecciones. En ese sentido, para Reniu y Vilamala del transfuguismo se desprenden varias consecuencias negativas:²⁹⁶ 1) un falseamiento de la representación: constituye una especie de estafa política al ciudadano que ve modificada la expresión de su voluntad política; 2) el debilitamiento del sistema de partidos, puesto que la correlación de fuerzas resultantes de las elecciones sufre modificaciones que afectan a los demás elementos del sistema, y 3) la posibilidad de una generalización de la corrupción, favoreciendo al mismo tiempo el debilitamiento de la elite política ante la ciudadanía.

²⁹⁴ J. M. Reniu i Vilamala, “Transfuguismo”, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Plaza y Valdés, Madrid y México, 2008, y Universidad Complutense de Madrid, en: www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm

²⁹⁵ M. Á. Presno, “La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 277 (Ministerio de la Presidencia-Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, mayo-agosto de 1998), pp. 117-136.

²⁹⁶ J. M. Reniu y Vilamala, *op. cit.*, n. 163.

II) Reformas, tendencias y estado actual

En América Latina, si bien el impacto del transfuguismo ha generado acciones para tratar de evitar este tipo de prácticas políticas, el fenómeno no se ha visto reflejado en un proceso importante y generalizado de reformas. Aunque en algunos países como Argentina, Brasil, México y Perú, entre otros, el incremento del transfuguismo ha generado preocupación y propuestas para atacarlo, lo cierto es que no han prosperado las iniciativas para regularlo expresamente.

En Brasil, ante la severidad del problema (de 513 diputados elegidos en 2002, 175 habían cambiado de partido en 2005), se introdujo una reforma constitucional que pretendía acabar con los tráfugas y ordenar el juego político, pero fue postergada por un acuerdo entre el gobierno y la oposición. Dentro de sus principales puntos, la reforma pretendía introducir el concepto de **fidelidad partidista** para obligar a los políticos a mantenerse en un solo partido al menos durante una misma legislatura. Si bien este tema no ha sido aprobado mediante reforma constitucional, el Tribunal Superior Electoral lo incorporó por jurisprudencia. En su sentencia de 2007, el Tribunal Superior Electoral respaldó de forma unánime la propuesta del magistrado Carlos Ayres Britto de revocar el mandato a quien cambie de formación política una vez electo. Con este fallo, dicho Tribunal instauró el concepto de **fidelidad partidaria** y estableció la obligación a todos los representantes de elección popular a mantenerse fieles a los partidos que los postularon.

En Perú se han presentado iniciativas parlamentarias para proponer una reforma constitucional que incorpore la figura del transfuguismo político como una falta merecedora de sanción. Entre estas iniciativas se encuentran: la revocatoria de mandato de los congresistas; tipificar la conducta del tráfuga en el Código Penal, y establecer sanciones en el reglamento del Congreso de la República.

En Argentina, el ex senador Eduardo Menem presentó un proyecto de reforma a la ley de Ética Pública que pretendía que los legisladores nacionales, electos o en funciones, se abstuvieran de afiliarse, adherir o integrar un bloque político de un partido distinto al de su candidatura. Además pretendía incluir en el Código Penal una multa de 5.000 a 50.000 pesos argentinos y la inhabilitación de cuatro a 10 años a quienes se cambiaran de partido.²⁹⁷

En Venezuela, mediante modificación de la Ley de Partidos Políticos Reuniones Públicas y Manifestaciones del 23 de Diciembre de 2010 (Gaceta Oficial número 6.013 extraordinario) se estableció que los diputados están obligados a cumplir con el programa de gestión electoral que avalaron al momento de su postulación. Un 0,1 % de los electores de la circunscripción correspondiente puede pedir que un diputado sea suspendido o inhabilitado parcial o totalmente de su cargo, si el parlamentario votó contra los postulados de ese programa, hizo causa con fuerzas contrarias a aquellas por las que fue electo, o se separó del grupo parlamentario correspondiente a la organización política que lo postuló. La Asamblea Nacional, con el voto de la mayoría de los diputados presentes puede acordar la suspensión o inhabilitación del diputado. Como se ve, se trata de una garantía sólo para la mayoría parlamentaria, por cuanto es ésta la que decide si considera que un diputado en particular ha

²⁹⁷ Expediente S-3751/05, Senado de la Nación, Argentina.

incurrido en transfuguismo; no parece probable que atienda las solicitudes de la minoría cuando un parlamentario abandone sus filas para unirse a la mayoría.

En suma, un análisis de la situación latinoamericana muestra que la reforma en este ámbito ha sido prácticamente inexistente, salvo en un número reducido de países. Por otro lado, la realidad regional evidencia un aumento creciente del transfuguismo político, fenómeno ante el cual los sistemas electorales aún no han adoptado mecanismos de control eficientes para fortalecer la institucionalidad de los partidos. Éste es uno de los temas pendientes en el proceso de reforma electoral latinoamericano.

B.5.q. Coaliciones, alianzas y fusiones

l) Coaliciones o alianzas

Antes de analizar el tema de las coaliciones y alianzas electorales, es necesario señalar que en la legislación latinoamericana no existe una clara distinción conceptual entre una “alianza” y una “coalición electoral”, lo que ha conducido a que ambos términos se utilicen indistintamente en muchos países de la región.

Según el *Diccionario Electoral*, la alianza se define como “la unión temporaria de dos o más partidos políticos, con el fin de concurrir unidos a la competencia electoral, presentando la misma candidatura en todos o algunos de los niveles de gobierno y en todas o algunas de las categorías de cargos a elegir”.²⁹⁸ La alianza tiene una finalidad esencialmente electoral, y en general su formación y registro se vinculan a un proceso electoral determinado. Su fin es “maximizar las posibilidades de éxito de los partidos que la integran en una determinada elección”.²⁹⁹ En algunas ocasiones, se realizan con el objetivo de salvar a un partido político de su cancelación o caducidad. Su formación implica la unificación de candidaturas, y ello en general con carácter temporal.

En cambio, el término “coalición” según la literatura política se ha reservado para el acuerdo de varios partidos para la formación de gobiernos en los sistemas parlamentarios. Sin embargo, también se le ha definido como “la unión, a efectos electorales —aunque luego puede perpetuarse dentro del Parlamento—, [...] de varios partidos políticos o asociaciones políticas, cuya finalidad puede ser variada. En la mayoría de los casos suele concretarse en la presentación de candidaturas comunes”.³⁰⁰

Por su parte, Duverger afirma que la clasificación de las alianzas es delicada y que hay que distinguir entre coaliciones ocasionales y efímeras de las alianzas propiamente dichas, que son más durables. Este autor señala que muchas alianzas, rodeadas de propaganda y esperanza, se difuminan tan rápidamente como las coaliciones y que muchas coaliciones se reforman sin cesar y se convierten en verdaderas alianzas.³⁰¹

²⁹⁸ D. Ferreira Rubio, “Alianzas electorales”, en *Diccionario electoral*, t. I, IIDH-CAPEL, San José (Costa Rica), 2000, p. 23.

²⁹⁹ Ídem.

³⁰⁰ J. M. Gil-Robles y N. Pérez-Serrano, *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1977.

³⁰¹ M. Duverger, *op. cit.*, 1987, p. 356.

En esta investigación, y sin perjuicio de reconocer que ambos términos tienen una definición propia, se utilizan indistintamente los términos coalición y alianza, entendiendo por tal los acuerdos ocasionales entre partidos políticos, con el objetivo de unir sus fuerzas para participar en los procesos electorales y tener acceso a los puestos de elección popular.

Así, las coaliciones electorales suelen conformarse en torno a un programa electoral común para lograr un resultado más favorable, para enfrentar a una coalición constituida por adversarios o para crear una fuerza unida con base en grupos políticos más pequeños. Las normas legales pueden permitir su establecimiento formal, o simplemente ignorarlas o no permitir las.³⁰² En general, las coaliciones electorales suelen ser poco estables ya que, por lo regular, se concentran en conseguir el triunfo en un proceso determinado.

Como se desprende del cuadro B.5.15, casi la totalidad de los países en América Latina, regula las alianzas o las coaliciones de los partidos políticos.

³⁰² J. Rial, “Coalición de partidos”, en *Diccionario electoral*, IIDH-CAPEL, San José (Costa Rica), 2000, pp. 191-203.

Cuadro B.5.15

Existencia de regulaciones para la formación de alianzas, coaliciones y fusiones de partidos en América Latina

<i>País</i>	<i>Alianzas</i>	<i>Coaliciones</i>	<i>Fusiones</i>
Argentina ¹	Sí	—	Sí
Bolivia	Sí	—	Sí
Brasil	—	Sí	Sí
Chile ²	—	Sí	Sí
Colombia	—	Sí	Sí
Costa Rica		Sí	Sí
Ecuador	Sí	—	Sí
El Salvador	—	Sí	Sí
Guatemala	—	Sí	Sí
Honduras	Sí	—	Sí
México	—	Sí	Sí
Nicaragua	Sí	—	Sí
Panamá	Sí	—	Sí
Paraguay	Sí	—	Sí
Perú	Sí	—	Sí
República Dominicana	Sí	Sí	Sí
Uruguay	N/R	N/R	N/R
Venezuela	Sí	N/R	Sí ³

Fuente: Elaboración propia, a partir de D. Zovatto G., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IDEA, México, 2006, p. 134.

¹ En Argentina existe otra figura que se asemeja a la alianza denominada *Confederación*.

² En Chile, se entiende por coalición, la figura llamada *pacto electoral*.

³ En Venezuela, los partidos regionales pueden fusionarse para constituir uno de carácter nacional.

N/R: No regulado.

II) Fusiones

Una figura diferente de las coaliciones y las alianzas es la fusión de partidos. El carácter temporal de la alianza o coalición lo distingue de las uniones o fusiones de carácter permanente que implican la fundación de un nuevo partido y la extinción de los partidos participantes en la fusión. En algunos casos, la norma permite que persista uno de los partidos fusionados, el cual será el que mantiene sus condiciones jurídicas.

Como se aprecia en el cuadro B.5.15, en la casi totalidad de los países se permite la fusión de partidos políticos. De manera similar al caso de las alianzas, la mayoría de los países establecen como requisito fundamental para la fusión de los partidos la aprobación por parte de los máximos órganos partidistas.

En algunos casos, la legislación señala que la fusión de los partidos da origen a uno nuevo y a la disolución de los anteriores (Bolivia, Panamá, Paraguay). En otros países, como México y Perú, la fusión puede darse a favor de un partido, lo que implica que se conserva la inscripción del partido beneficiado por la fusión (que recibe a los otros grupos) y se cancela la inscripción del resto de los partidos fusionados. En ese orden, cabe destacar el caso mexicano, donde la legislación establece que la vigencia del registro del nuevo partido corresponde al del partido más antiguo de los que se fusionan. Por su parte, en Perú y Ecuador se da a los partidos la potestad de decidir cuál de ellos mantiene su vigencia y asume, por tanto, las obligaciones y los derechos de los otros partidos fusionados. Finalmente, Costa Rica y Honduras, se pueden dar los dos tipos de fusiones: la plena que da origen a un nuevo partido, o bien la fusión por absorción.

B.5.r. Extinción y caducidad de los partidos políticos

Las causas que pueden dar origen a la cancelación o caducidad de la personería o personalidad jurídica de los partidos políticos son diversas: desde el incumplimiento de mínimos de votación establecidos en la ley, hasta la propia voluntad de sus afiliados.

En América Latina, la mayoría de los países establecen como causal de cancelación la voluntad del partido por medio de sus afiliados, expresada de acuerdo con los estatutos o la carta orgánica. En 14 países ésta es la forma común de cancelación voluntaria (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). En Brasil y Colombia se hace remisión a las disposiciones de los estatutos, y en Costa Rica y Guatemala se omite cualquier alusión específica.

Para no perder su vigencia, 16 países exigen como requisito la obtención de un porcentaje mínimo de votación o un número mínimo de votos. Dicho porcentaje puede referirse, según la legislación, al número de votos válidos recibidos o, excepcionalmente, a los sufragios emitidos. En siete casos se hace la salvedad de que, de obtenerse puestos en el Congreso, se omite el requisito de porcentajes mínimos de votación (Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú y República Dominicana).

Otra modalidad, vigente en Ecuador y Paraguay, da la posibilidad a los partidos de obtener el porcentaje establecido después de dos elecciones sucesivas. En Paraguay, este porcentaje corresponde a 1% del total de votos válidos emitidos en cada una de las dos últimas elecciones pluripersonales. En Ecuador dicho porcentaje se estableció en 4 por ciento.

Cuadro B.5.16

Mínimo de votación requerido para evitar la cancelación de los partidos políticos

<i>País</i>	<i>Mínimo requerido</i>
Argentina	Al menos 2% del padrón electoral de cualquier distrito en dos elecciones sucesivas.
Bolivia	3% de votos válidos.
Brasil	N/R
Chile	5% de votos válidos, a menos que elija cuatro parlamentarios en cada una de las dos últimas elecciones pluripersonales.
Colombia	Por lo menos 50.000 votos, salvo que mantengan representación en el Congreso
Costa Rica	Obtener un número de votos válidos igual o superior al número de adhesiones exigidas para la inscripción del partido (3.000 en el caso de las elecciones nacionales).
Ecuador	Obtener 4% de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales consecutivas a nivel nacional; o, al menos tres representantes a la Asamblea Nacional; o, al menos el ocho por ciento de alcaldías; o, por lo menos un concejal o concejala en cada uno de, al menos, el diez por ciento de los cantones del país.
El Salvador	350.000 votos es el mínimo para la no cancelación del partido.
Guatemala	5% de votos válidos, salvo que obtenga representación en el Congreso.
Honduras	2% de votos válidos, a menos que haya obtenido un diputado.
México	2% de votos válidos.
Nicaragua	4% de votos válidos.
Panamá	4% de votos válidos de cualquiera de las cuatro elecciones (Presidente, Diputados, Alcaldes y Representantes de Corregimiento).
Paraguay	Al menos 1% de votos válidos emitidos en cada una de las dos últimas elecciones pluripersonales.
Perú	5% del total de los votos, a menos que haya obtenido 5% de la representación parlamentaria, es decir, seis representantes del Congreso.
República Dominicana	2% de votos válidos, salvo que obtenga representación en el Congreso.
Uruguay	Al menos llegar al cociente de representación (500 votos).
Venezuela	Los partidos deben renovar la inscripción si no obtienen 1% de los votos emitidos.

Fuente: Elaboración propia, a partir de D. Zovatto G., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IDEA, México, 2006, p. 166.

N/R: No regulado.

Como se puede apreciar en el cuadro B.5.16, existe gran variedad en cuanto al mínimo requerido para evitar la cancelación del partido. En principio, porcentajes muy altos favorecen a partidos mayoritarios, a la vez que dificultan la permanencia de partidos pequeños.

Otros motivos por los cuales los partidos políticos pueden ser sujetos de extinción son: a) no haber participado en una elección, o b) no haber participado en más de una, sucesivamente. Los 11 países que han regulado en este sentido son Argentina (tres elecciones), Bolivia (dos elecciones), Costa Rica (una elección), El Salvador (dos elecciones), Honduras (una elección), México (una elección), Nicaragua (una elección), Panamá (más de una elección), Paraguay (dos elecciones pluripersonales), República Dominicana (dos elecciones) y Venezuela (dos elecciones).

Asimismo, debe indicarse que otras causales de extinción, estipuladas en la legislación electoral, son: participar en golpes de Estado; mantener o impartir instrucción militar a los afiliados; recibir fondos del extranjero o de extranjeros, y propiciar el fraude o haber obtenido su inscripción en forma fraudulenta. Éstas son las más comunes, además de las ya mencionadas fusiones voluntarias con otros partidos.

B.5.s. Tendencias de la regulación de los partidos políticos en la región

El análisis comparado que hemos realizado sobre la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina permite identificar las siguientes tendencias principales, a saber:³⁰³

1. Los partidos políticos tienen actualmente rango constitucional en todos los países de la región. Si bien hay diversos grados de regulación, en todos los casos se les ha conferido el papel de sujetos de la representación política y de la participación popular.
2. En el nivel de la legislación secundaria, todos los países cuentan con una ley o un código electoral que norma el funcionamiento de los partidos políticos.
3. Asimismo, en la mitad de los países, además de la ley electoral, se han promulgado leyes de partidos políticos. A lo anterior se suma una amplia potestad reglamentaria otorgada a los organismos rectores encargados del control de los partidos.
4. En cuanto al concepto o definición de los partidos políticos, así como en relación con su naturaleza jurídica, no existe una corriente dominante en el constitucionalismo latinoamericano. La mayoría de los países los conciben como instituciones de derecho público o como asociaciones voluntarias con personalidad jurídica. Únicamente tres países los definen como personas jurídicas de derecho privado.
5. En la región existe una amplia libertad para la constitución o formación de partidos políticos, así como para su funcionamiento. Asimismo, más recientemente, han comenzado a reconocerse otras formas de organización que pueden participar en la competencia por el poder y que gozan también de libertades de constitución y funcionamiento: las llamadas candidaturas independientes. El surgimiento y la regulación de candidaturas independientes en el nivel presidencial ha significado el rompimiento del monopolio de los partidos en la vida política en varios países latinoamericanos. Sin embargo, sus resultados han sido casi siempre decepcionantes. Sin embargo, cabe advertir que la legislación en esta materia (sobre todo en lo que refiere a las candidaturas independientes a nivel presidencial) es aún incipiente, y que en algunos casos se ha optado por aplicar de modo supletorio las leyes que regulan el

³⁰³ Expediente S-3751/05, Senado de la Nación, Argentina.

funcionamiento y el financiamiento de los partidos políticos a las agrupaciones independientes.

6. Otro de los problemas que afectan a los partidos políticos de la región, sobre el que no hay regulación salvo en un número reducido de países, es el tema del transfuguismo, cuyo estudio y regulación jurídica es una de las tareas prioritarias pendientes.

7. La estructura interna de los partidos políticos de la región está regulada principalmente en el nivel de sus estatutos; estas agrupaciones gozan, en general, de amplia libertad y autonomía para definir su organización. Son pocos los países que norman aspectos de la estructura interna de los partidos, y los que lo hacen se refieren fundamentalmente a la obligatoriedad de contar con algunos órganos como las asambleas nacionales y las departamentales.

8. Existe una clara tendencia a implantar el uso de mecanismos de selección democrática dentro de los partidos políticos, en particular en la designación de sus candidatos a cargos de elección popular. La experiencia también es ambigua en este rubro. La utilización de elecciones internas (abiertas o cerradas) es un tema que se encuentra regulado en 14 de los 18 países estudiados y se erige ya como todo un capítulo de la vida democrática latinoamericana. Esto ocurre en menor medida en relación con la elección de autoridades internas de los partidos.

9. La legislación latinoamericana es permisiva en cuanto a las coaliciones o alianzas de partidos, al igual que con las fusiones. En todos los casos existe un órgano especializado que se encarga de la supervisión y el control de la legalidad de los actos de los partidos políticos. Éste es el órgano electoral (en su doble carácter, administrativo y/o jurisdiccional) cuyo ámbito de acción incluye todos los aspectos del funcionamiento de los partidos, desde su inscripción hasta su cancelación.

B.5.t. Reflexión final

Como surge de mi análisis comparado, durante los últimos años, y sobre todo a partir de la Tercera Ola, se han logrado avances importantes en relación con la regulación de los partidos políticos en la región, al normarse prácticamente todos los aspectos principales de la vida jurídica de estas organizaciones.

Si bien hay diferencias en el grado de regulación entre los distintos países de la región (carácter minimalista o maximalista de las legislaciones), es evidente el auge y la importancia que va adquiriendo lo relacionado con estas organizaciones, tanto en la vida política como en la vida jurídica de los Estados. Se trata, en efecto, de un asunto fundamental para el ordenamiento de los partidos políticos, su democracia interna, su financiamiento, papel en la sociedad y, por ende, para la calidad y el buen funcionamiento de la democracia.

El proceso de regulación jurídica y constitucionalización de los partidos en América Latina se dio, al igual que en el resto del mundo, de manera paulatina. Las primeras constituciones sólo recogieron el derecho político de elegir y ser electo para los ciudadanos. Posteriormente, en el siglo XIX, y sobre todo en el XX, tuvo lugar un movimiento continuado que legalizó la actividad partidaria, incluida su regulación constitucional. A partir de ese momento se inició en la región un frondoso proceso de regulación de los partidos, que se intensificó a partir de la llegada de la Tercera Ola Democrática en 1978.

Como hemos visto, esta evolución entraña, empero, una paradoja: si bien el inicio de la Tercera Ola llegó acompañado de un resurgimiento de los partidos políticos, un incremento de la regulación y la consolidación del proceso de su constitucionalización, curiosamente y al mismo tiempo fue decreciendo su legitimidad y credibilidad. En efecto, la pérdida del monopolio y de la legitimidad de los partidos políticos ha coincidido con el aumento de regulación y, en algunos países, con una clara intervención del Estado en su vida interna.

Por otra parte, no obstante los avances registrados hasta la fecha, aún quedan aspectos por mejorar y vacíos que llenar. Se observa fácilmente que mientras ciertos temas se han tratado adecuadamente (financiamiento, órganos de control), otros cuentan con una regulación escasa, o carecen de ella (estructura interna de los partidos, candidaturas independientes, participación de pueblos indígenas y sectores juveniles, afiliación a organizaciones internacionales, transfuguismo, entre otros).

La regulación jurídica de los partidos políticos es un tema complejo y en continua evolución, cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma. Por ello, la regulación de los partidos políticos debe verse como parte integral de la reforma político-electoral, debido a la estrecha relación e interdependencia que esta materia guarda con el sistema electoral y con el régimen de gobierno.

Esto quiere decir, a su vez, que toda reforma en materia de regulación jurídica de partidos políticos no debe realizarse de manera general sino en función de un país, un momento y una situación determinada (institucionalismo contextualizado). El objetivo principal de toda regulación jurídica de los partidos políticos (sin perjuicio de los específicos que puedan existir para cada país determinado), debe ser el mejoramiento de la representación y la gobernabilidad, así como el fortalecimiento del régimen democrático; todo lo cual supone, como requisito sine qua non, la existencia de un sistema de partidos debidamente institucionalizado.

Por último, un buen marco jurídico no es una bala de plata, pero sin lugar a dudas ayuda y, viceversa, su ausencia o su mal diseño complica. Sin embargo, es necesario resaltar la importancia de que exista plena coincidencia entre las normas y las buenas prácticas (vigencia real y no meramente formal), y en este tema las elites políticas tienen una importante cuota de responsabilidad.

Sección C

Capítulo 6

Reforma en materia de financiamiento de los partidos políticos en América Latina

C.6.a. Introducción

“La relación entre el dinero y la política se ha convertido en uno de los grandes problemas del gobierno democrático”. Con esa frase abrió James Kerr Pollock su volumen pionero sobre las prácticas de financiamiento político en Gran Bretaña, Alemania y Francia, publicado en 1932. Tal aseveración, así como su llamado a la opinión pública a entender que “una vida política saludable no es posible en tanto el uso del dinero permanezca sin controles”, son más veraces en la actualidad que en el propio tiempo de Pollock.³⁰⁴

La expansión de la democracia, la creciente complejidad de los procesos electorales y la conciencia de los riesgos que la corrupción supone para la viabilidad de los sistemas democráticos han situado al financiamiento de la actividad política en el centro de la discusión pública en todo el mundo. El tema ha adquirido un perfil global y urgente.

En la base de ese interés hay un hecho ineludible: el uso de recursos económicos es un elemento necesario para la competencia democrática. Más que una patología de la democracia —como frecuentemente se le presenta en la discusión pública— el financiamiento político es parte de su normalidad y su salud.

Es innegable, sin embargo, que el dinero introduce distorsiones importantes en el proceso democrático. Su desigual distribución incide, en primer lugar, sobre las posibilidades reales disfrutadas por los partidos y los candidatos para llevar su mensaje a los votantes. En segundo lugar, su posesión confiere a los individuos y a los grupos sociales una posibilidad diferenciada de participar en las elecciones y ejercer su influencia sobre los candidatos y los partidos, a través de sus contribuciones. Esta eventualidad resulta de importancia crítica para la democracia. Cuando el poder político simplemente es un espejo del poder económico, el principio de **una persona, un voto** pierde su significado y la democracia deja de ser, en las palabras de Elmer Schattschneider³⁰⁵ un “sistema de poder alternativo, capaz de compensar el poder económico”.

³⁰⁴ J. K. Pollock, *Money and Politics Abroad*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1932, p. 328.

³⁰⁵ E. E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Harcourt Brace Jovanovich College Publishers, Fort Worth (TX), 1975, p. 119 [Holt, Rinehart and Winston, Nueva York, 1960].

En tercer lugar, los procesos de recaudación de fondos ofrecen obvias oportunidades para la articulación de intercambios entre los donantes privados y los tomadores de decisiones públicas, o, cuando menos, para la continua aparición de conflictos de intereses.

Así pues, si su utilización no es regulada o es mal regulada, el dinero puede amenazar la legitimidad de los procesos y las prácticas democráticas, la percepción de los ciudadanos de que las elecciones y los gobiernos democráticos reflejan aproximadamente sus demandas e intereses.

La lapidaria frase del político estadounidense Jesse “Big Daddy” Unruh, que alguna vez sentenció que “el dinero es la leche materna de la política”, cuenta, así, sólo una parte de la verdad. Esa leche contiene componentes de toxicidad que hace falta eliminar o al menos controlar; de lo contrario destruyen el organismo democrático.

Y estas preocupaciones son particularmente pertinentes en América Latina, una región que presenta asombrosas desigualdades en la distribución de recursos económicos, inequidades que inevitablemente crean sesgos en los procesos democráticos, y donde la presencia del crimen organizado —en particular el narcotráfico— que moviliza miles de millones de dólares al año y es, por ello, capaz de corromper y subvertir las instituciones democráticas.

Regular el financiamiento político en América Latina resulta de vital importancia para la preservación de la democracia. Los sistemas políticos de la región, en general, lo han entendido así, como lo sugiere la profusión de iniciativas regulatorias intentadas en las últimas décadas. Por más que sus resultados hayan sido frecuentemente decepcionantes, esa proliferación de esfuerzos constituye un signo de desarrollo democrático: mucho más consolidado que en los sistemas democráticos de otras regiones. Sin duda, las democracias latinoamericanas se encuentran en condiciones de abordar temas de alta complejidad como la regulación del financiamiento político, un asunto irresuelto aún en las democracias más desarrolladas.

C.6.b. ¿Por qué y para qué regular?

En los procesos de reforma política y electoral que se han desarrollado en América Latina en las últimas décadas, destacan las reformas referidas a los sistemas de financiamiento político.

Como sostiene convincentemente Adam Przeworski: “Calidad democrática es evitar que el dinero controle a la política”.³⁰⁶ En las sociedades contemporáneas, los partidos y las contiendas por el poder exigen cantidades considerables de recursos para mantenerse, desarrollarse y afianzarse. Como cualquier otra organización, los partidos requieren recursos para financiar su vida permanente, costear su operación y, muy particularmente, para ingresar y competir en la contienda electoral.

Sin embargo, los esquemas de financiamiento varían considerablemente en el tiempo y el espacio, y sus características específicas tienen repercusiones distintas. Se trata de un tema medular de la política de un país, cuyos efectos se reflejan y propagan a múltiples ámbitos de la vida democrática.

³⁰⁶ A. Przeworski, *Democracia y mercado*, Cambridge University Press, Madrid, 1995,

La variación en las reglas que regulan el financiamiento y la importancia que se les concede en los debates y propuestas de reforma política no es casual: se trata de componentes esenciales para garantizar la consolidación y existencia misma de los partidos y preservar condiciones razonables para la competencia electoral. Más aún, la forma en que se proveen recursos puede influir en la naturaleza de los vínculos que se construyen entre los representantes y la sociedad. La historia y la experiencia comparada muestran que la relación entre dinero y política constituye una cuestión clave para la calidad y estabilidad de la democracia. Giovanni Sartori subraya que “más que ningún otro factor [...] es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) lo que genera democracia”.³⁰⁷

En este capítulo se ofrece un análisis comparado de los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en 18 países de América Latina. El financiamiento se entiende como la política de ingresos y egresos de estos organismos, tanto para sus actividades electorales como permanentes; los temas relevantes en torno al empleo de dinero en la política que aquí se abordan no se agotan en las vías para inyectar recursos a los partidos, sino que abarcan el espectro de los mecanismos de fiscalización del gasto y una gama de blindajes y prohibiciones al tipo de recursos que pueden acceder al sistema político.

El análisis se construye a partir de una evaluación de las tendencias predominantes en la región y tomando como principios rectores el fortalecimiento de sistemas plurales de partidos y de condiciones equitativas de competencia electoral. Sobre esta base, se exponen los distintos regímenes de financiamiento vigentes, se consideran sus principales ventajas y desventajas y se formula un conjunto de objetivos generales y recomendaciones —no prescriptivas— que podrían ser útiles en todo proceso de reforma en la materia. Se trata, cabe decirlo, de un tema de plena actualidad y de relevancia medular en la institucionalización de los sistemas partidarios y, por tanto, de las democracias en la región.

Más allá de un asunto estrictamente monetario, el régimen de financiamiento ofrece un poder estructurador sobre las características que definen al sistema democrático. En primer lugar, se relaciona con el mantenimiento de la pluralidad política representada en las instituciones democráticas y con el grado de apertura del sistema político a nuevas opciones. El sostenimiento e institucionalización de los partidos existentes, así como el ingreso y consolidación de nuevos partidos al escenario político, están atados a la existencia de mecanismos de abastecimiento de recursos que les permitan desarrollar sus actividades ordinarias, impulsar sus campañas electorales, diseminar información, estimular la participación ciudadana y persuadir a los electores.

Además de esa función primordial, los esquemas de financiamiento juegan un rol preponderante en el establecimiento de un campo de juego equilibrado para la competencia. Sin duda, un principio rector del marco jurídico de financiamiento debe residir en la salvaguarda y fortalecimiento de la equidad en las contiendas, de modo que el dinero no proporcione ventajas ilegítimas a ninguno de los actores. Y no menos importante, la regulación sobre el origen de los recursos de los partidos altera los vínculos que establecen los políticos y los partidos con los grupos económicos. La influencia de los grupos de interés y los sectores acaudalados en las elecciones puede variar bajo distintas regulaciones, por lo que el tema del

³⁰⁷ G. Sartori, *op. cit.*, 2000.

financiamiento ocupa un lugar central en la autonomía del poder político frente al poder económico.

El tema de las finanzas de los partidos en la política latinoamericana adquiere aún mayor relevancia por su íntima conexión con la crisis de credibilidad de los mismos y el desencanto con el sistema democrático por el que atraviesan, en distintos grados, buena parte de los países de la región. Los recurrentes escándalos de corrupción, la intervención de fuentes ilegales en el financiamiento y el uso de vastos recursos para el mantenimiento de los sistemas de competencia forman parte de las causas que explican la situación actual de los partidos políticos en las democracias de América Latina y del mundo. Por estas razones, otro aspecto importante a considerar en la evaluación de mecanismos alternativos de financiamiento es el de asegurar un **mínimo de razonabilidad en el uso de los recursos públicos** destinados a costear actividades político-electorales. Esto es particularmente relevante dada la severa crisis fiscal que afecta a la mayoría de los países de la región y las necesidades presupuestales en otras áreas prioritarias.

Un recuento de las principales manifestaciones vinculadas a la relación entre financiamiento político y corrupción en América Latina, permite identificar las siguientes:

- recepción de contribuciones que contravienen las regulaciones existentes;
- uso para fines partidarios o electorales de dinero derivado de actividades corruptas;
- uso indebido de recursos del Estado con fines político-partidarios o proselitismo, incluyendo el desvío de servicios y tiempo de los funcionarios públicos;
- cohecho anticipado: la aceptación de dinero de personas o empresas a cambio de promesas y/o favores ilícitos en caso de acceder a puestos públicos;
- cohecho: pagos a funcionarios por parte de contratistas del Estado en retribución por favores recibidos;
- aceptación de contribuciones de fuentes cuestionables;
- participación y favorecimiento de negocios ilícitos (narcotráfico, armas, juego, prostitución, etc.), y
- utilización de dinero con fines prohibidos, por ejemplo la “compra de votos”.

Los efectos negativos de la corrupción política para el sistema democrático han sido bien señalados por Jorge Malem.³⁰⁸ Según este autor, la corrupción socava la regla de la mayoría propia de la democracia, corroe los fundamentos de la moderna teoría de la representación que se sitúa en la base del ideal democrático, afecta al principio de publicidad y de transparencia, empobrece la calidad de la democracia, y provoca además una serie de ilícitos en cascada.

Cabe insistir, sin embargo, en que estos males no son exclusivos de nuestra región ni de los países en vías de desarrollo. Se trata, por el contrario, de un fenómeno de carácter global, pero que adquiere una relevancia mayor en las democracias latinoamericanas, aún en proceso de

³⁰⁸ Y-M. Doublet y J. Malem, “Financiamiento, corrupción y gobierno”, en M. Carrillo *et al.*, *Dinero y contienda político-electoral. Retos para la democracia*, FCE-IFE, México, 2003.

consolidación y en las que la falta de transparencia y rendición de cuentas abre un ancho margen a la discrecionalidad y la violación de la ley.

En América Latina los casos de financiamiento público ilícito, a través de cuentas confidenciales o partidas encubiertas, han generado numerosas crisis políticas y colocado en situaciones límite a varios presidentes, entre otros a Fernando Collor de Mello en Brasil, a Carlos Andrés Pérez en Venezuela, a Jamil Mahuad en Ecuador, a Arnaldo Alemán en Nicaragua y a Alfonso Portillo en Guatemala.

Paralelamente, el mayor peligro en la región es la posibilidad de que el narcotráfico penetre las instancias políticas para comprar impunidad mediante el financiamiento de campañas. No es ésta, en absoluto, una posibilidad teórica. Los casos de las campañas de los ex presidentes Jaime Paz Zamora en Bolivia, Ernesto Samper en Colombia y Ernesto Pérez Balladares en Panamá, todos durante la década anterior, son tan sólo algunos de los más notables ejemplos que registra la región de penetración del narcotráfico en las campañas políticas,³⁰⁹ la parte más visible de un fenómeno mucho más extendido, que presenta particulares riesgos en países como, Brasil, Colombia y México, en los que las grandes campañas nacionales son complementadas por una vigorosa actividad electoral a nivel subnacional.³¹⁰ Cabe señalar, en el mismo sentido, el riesgo de que los procesos de descentralización política emprendidos en casi toda la región faciliten la captura de las instituciones por parte del crimen organizado, habida cuenta del costo generalmente limitado de las campañas locales.

El narcotráfico plantea riesgos de particular intensidad para los procesos políticos, pero no representa el único peligro. La financiación de campañas de alcaldes y diputados por parte de organizaciones paramilitares en Colombia en la última década, la vasta operación de financiamiento ilegal puesta en movimiento por el ex presidente Fernando Collor de Mello en Brasil, la desviación ilegal de fondos de la empresa petrolera estatal PEMEX a la campaña del Partido Revolucionario Institucional en el año 2000 en México y el envío secreto de 800.000 dólares en una maleta proveniente de Venezuela a la campaña de la presidenta Cristina Fernández en Argentina, configuran otros tantos ejemplos de la enorme gama de modalidades que ha asumido la utilización de fuentes de financiamiento cuestionables en las campañas del subcontinente.³¹¹

³⁰⁹ Cfr. R. A. Mayorga, "El financiamiento de los partidos políticos en Bolivia", en P. del Castillo y D. Zovatto G., *La Financiación de la política en Iberoamérica*, IIDH-CAPEL, San José (Costa Rica), 1998, p. 35. — D. C. Jordan, *Drug Politics: Dirty Money and Democracies*, University of Oklahoma Press, Norman (OK), 1999, pp. 158-162. — M. Vargas, J. Lesmes y E. Téllez, *El Presidente que se iba a caer*, Planeta, Bogotá, 1996. — K. Casas Zamora, "Financiamiento de campañas en Centroamérica y Panamá", *Cuadernos de CAPEL*, núm. 48 (IIDH-CAPEL, San José [Costa Rica], 2003), p. 46. — *The Economist*: "Drugs are Back" (25 de mayo de 1996a) y "Well I Never, Says the President" (29 de junio de 1996b).

³¹⁰ Por ejemplo, en los meses previos a las elecciones legislativas de 2009, en México hubo al menos dos casos de precandidatos legislativos (uno en el estado de Chihuahua y otro en el Estado de México) que fueron ligados al crimen organizado por reportes de prensa. Cfr. "Héctor Murguía: los narcos en casa", *El Universal*, México, 27 de marzo de 2009; "Registran Candidatura de Héctor Murguía", *El Diario*, Ciudad Juárez (México), 23 de abril de 2009.

³¹¹ Cfr. B. Geddes y A. Ribeiro-Neto, "Institutional Sources of Corruption in Brazil", *Third World Quarterly*, vol. 13, núm. 4 (Routledge, Londres, 1992), pp. 64-66; M. Kinzo, "Funding Parties and Elections in Brazil", en P. Burnell y A. Ware, *Funding Democratization*, Manchester University Press, Manchester (Estados Unidos), 1998, p. 135; L. Córdova Vianello y C. Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y amigos de Fox*, Cal y Arena, México, 2006; A. Jáquez, "El 'Pemexgate', una novela de no-ficción", *Proceso*, México, 13 de octubre de 2002; "Caso maletín: cuatro detenidos en EE.UU.", BBC Mundo.com 13 de diciembre de 2007; "Maletín: apuntan al gobierno venezolano", BBC Mundo.com 17 de octubre de 2008, y "Conviction in Spy Case Over Cash-Filled Suitcase", *The New York Times*, 3 de noviembre de 2008.

Por todo ello, ningún régimen de financiamiento se halla completo sin una regulación efectiva que permita vigilar el apego a las normas establecidas, y transparente la actividad de los partidos. Como bien advierte Doublet,³¹² la sola existencia de una reglamentación del financiamiento de la vida política o del financiamiento público nunca ha protegido a los países de los escándalos políticos financieros, dada la debilidad de los mecanismos de control que las propias legislaciones establecen sobre esta materia.

Los mecanismos de fiscalización y control constituyen el complemento indispensable del marco jurídico que regula el financiamiento de los partidos y las contiendas electorales. Sin una batería robusta de instrumentos de vigilancia y sanción, esas reglas pierden su efecto y su eficacia. El control estricto sobre las cuentas de los partidos es, pues, la piedra angular que sostiene, en la práctica, el régimen de financiamiento a la política. La construcción de esos mecanismos de control es sin duda uno de los retos principales en las democracias contemporáneas, pues su correcta aplicación enfrenta no sólo resistencias de los propios actores políticos sino que se vincula con la autonomía y poder del Estado frente a los intereses económicos.

C.6.c. Instrumentos de regulación y experiencia comparada

El papel del dinero en la actividad política democrática puede regularse mediante una amplia gama de instrumentos legales, cuya presencia y combinación dan forma al sistema de financiamiento político (SFP). El SFP es el conjunto de normas que regulan el indispensable flujo de recursos económicos hacia y desde el sistema político; constituye el marco normativo dentro del cual los partidos y los candidatos pueden actuar legalmente para obtener y gastar recursos económicos para sus actividades, y dentro del cual las personas físicas y jurídicas — tanto públicas como privadas— pueden financiar esas actividades. Asimismo, el SFP define los instrumentos legales para supervisar y respaldar coercitivamente la aplicación de ese marco normativo.

La diversidad de instrumentos disponibles para regular el financiamiento político y las numerosísimas combinaciones posibles plantean problemas para los reformadores y para quienes estudian esta materia, toda vez que identificar nítidamente los efectos de cada instrumento de regulación y elaborar prescripciones a partir de esos efectos supone una ardua tarea.

Con todo, a estas alturas, tras más de un siglo de intentos de regular el financiamiento político en la democracia, no es poco lo que sabemos. Vale la pena detenerse, pues, en el examen de la diversidad de instrumentos regulatorios y algunas de las principales lecciones arrojadas por su aplicación en diversos contextos, particularmente en el latinoamericano.

Contrariamente a la percepción habitual, los países de América Latina muestran una larga tradición de regulación del financiamiento político. En particular, han sido pioneros en la adopción de subsidios directos para partidos y candidatos, como lo atestiguan los casos de Uruguay (1928), Costa Rica (1956) y Argentina (1957 y 1961).

³¹² Y.-M. Doublet, "Financiamiento, corrupción y gobierno", en M. Carrillo *et al.*, *op. cit.*, 2003, pp. 477-478.

Cuadro C.6.1

Año de introducción del financiamiento público de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina

<i>País</i>	<i>Año</i>
Argentina	1957 (Indirecto) y 1961 (Directo)
Bolivia	Incorporado en 1997, suprimido en 2008
Brasil	1971
Colombia	1985
Costa Rica	1956
Chile	1988 (Indirecto), 2003 (Directo)
Ecuador	1978
El Salvador	1983
Guatemala	1985
Honduras	1981
México	1977
Nicaragua	1974
Panamá	1997
Paraguay	1990
Perú	1966 (Público Indirecto), 2003 (Directo)
Rep. Dominicana	1997
Uruguay	1928
Venezuela	Incorporado en 1973 y eliminado en 1999

Fuente: Elaboración propia.

El retorno de la democracia a la región ha generado, predeciblemente, un creciente interés en esta materia, que se ha vertido en numerosos esfuerzos regulatorios, especialmente, como se desprende del cuadro C.6.1, en los últimos 20 años.

Se ha avanzado en la adopción de normas y, ayudado en parte por una prensa cada vez más incisiva, el tema del financiamiento político se ha instalado definitivamente en la discusión pública. Esto último es, en sí mismo, un progreso considerable. Sin embargo, como se ha señalado, persisten abundantes y graves riesgos para las democracias de la región, derivados

de la inadecuada regulación de la materia y, en particular, de la pobre ejecución de los controles existentes.³¹³

Analizaremos a continuación los regímenes de financiamiento político existentes en América Latina, sus principales características y tendencias de la reforma en la materia.

C.6.d. El régimen de financiamiento político

Los sistemas de financiamiento vigentes en la mayoría de los países de América Latina se caracterizan preponderantemente por la existencia de una regulación abundante, bajos niveles de transparencia, órganos de control débiles, régimen de sanciones bastante ineficaz y una cultura proclive al incumplimiento. Sin embargo, existen diferencias sustantivas al respecto en las legislaciones y en los objetivos que persiguen. Una tipología de los esquemas de financiamiento incluye las siguientes categorías:

1. **Financiamiento público:** se refiere al empleo de recursos públicos en beneficio de los partidos y las campañas. Puede hacerse de manera directa, transfiriendo a los partidos dinero del presupuesto nacional, o de manera indirecta, mediante la concesión de ventajas, prerrogativas, aportes en especie o subvenciones a favor de los partidos o de las campañas electorales.
2. **Financiamiento privado:** proviene, en dinero o en especie, del patrimonio de los particulares. Incluye los aportes de militantes y simpatizantes de los partidos.
3. **Financiamiento mixto:** cuando concurren de manera simultánea fondos públicos y privados para los partidos y sus campañas.

I) Financiamiento público

La importancia de los partidos para la representación de la pluralidad política y la necesidad de consolidarlos y afianzarlos en los sistemas políticos —especialmente en aquellos que atravesaron largos periodos de autoritarismo— han sido fundamento de leyes y procedimientos para otorgarles acceso a recursos públicos y otras prerrogativas.

Dado que juegan un papel fundamental en los sistemas democráticos representativos, los defensores del financiamiento público consideran que forma parte del interés público asegurar que dispongan del apoyo y condiciones para su existencia e institucionalización, por lo que el Estado debe proveerlos.

El reconocimiento anterior coincide, además, con el estatus jurídico que los partidos políticos tienen hoy en la mayoría de las legislaciones de la región. En efecto, en América Latina la doctrina mayoritaria se inclina en favor de la tesis que considera a los partidos políticos como

³¹³ Extensos análisis comparados de las reglas de financiamiento político en América Latina pueden encontrarse en P. del Castillo y D. Zovatto G., *La Financiación de la política en Iberoamérica*, IIDH-CAPEL San José (Costa Rica), 1998; M. Carrillo *et al.* (coords.), *op. cit.*, 2003; S. Griner y D. Zovatto G. (coords.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA-IDEA, San José (Costa Rica), 2004; D. Zovatto G., “El Financiamiento electoral: subvenciones y gastos”, en D. Nohlen *et al.* (comps.), *op. cit.*, 2007.

asociaciones privadas que cumplen funciones públicas o de interés general, atribuyéndoles, por lo tanto, la atribución de ser sujetos de financiación pública.

Este tipo de financiamiento goza de una larga tradición en los países latinoamericanos. En forma similar a muchos regímenes políticos de Europa Occidental, se optó por él como una forma de evitar o acotar la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias. Ése es, sin duda, uno de los objetivos centrales de las legislaciones que contemplan el financiamiento público: garantizar la independencia de los partidos de los grupos de interés que persiguen fines meramente particulares y evitar la influencia desmesurada de determinados individuos o corporaciones sobre los partidos y los poderes públicos. La preocupación principal es que la dependencia de los fondos privados altere el comportamiento de los representantes, antes y después de las elecciones y, de ese modo, distorsione el sistema de representación política.

Si las contribuciones y donaciones privadas se otorgan como moneda de cambio de beneficios, favores y decisiones especiales, los compromisos adquiridos a cambio del financiamiento pueden reducir considerablemente el margen de acción de los políticos una vez que han llegado al poder. En el otro extremo, la dependencia del financiamiento privado podría conducir a la captura de las decisiones del poder político por los grupos de interés, en detrimento de la representación de los demás ciudadanos.

Especialmente en sociedades con distribuciones de ingreso muy asimétricas y con agentes de mercado muy poderosos y poco regulados, el ingreso del dinero de grupos de poder económico a la política puede erosionar los vínculos de representación y provocar desviaciones significativas en el proceso de formulación de políticas públicas. Más aún, el financiamiento público se ha visto como un remedio frente a la penetración de dinero de fuentes ilegales a la política. En virtud de la extendida presencia del narcotráfico, este aspecto adquiere peculiar trascendencia para algunos países de América Latina. Si los partidos y candidatos disponen de recursos suficientes para mantenerse y competir en las elecciones, los esquemas de financiamiento público pueden funcionar como una red de protección, un coto contra las presiones de grupos de interés económico y social, e incluso contra fuentes ilegales.

Existen además otros argumentos en favor del financiamiento público. Además de acotar la influencia de los grupos de interés en el diseño e implementación de las políticas públicas, los subsidios públicos a los partidos se han visto como una forma de transparentar el origen y gasto del dinero involucrado en la competencia política, ejercer mayor control sobre las finanzas partidarias y someterlas a la vigilancia de los órganos de fiscalización y control del erario público. Desde este ángulo, si los partidos dependen de los recursos privados se dificulta la fiscalización de sus operaciones financieras, la proveniencia de los recursos se vuelve más incierta y se amplía el margen para la corrupción.

Otra razón vertebral por la que se ha impulsado el financiamiento público de los partidos es su importancia para generar equidad en las contiendas electorales e impulsar la ampliación de la representación política a nuevas fuerzas. Especialmente en sistemas donde la competencia política abierta se advierte incipiente o una característica reciente del régimen, la inyección de recursos públicos puede utilizarse como un catalizador del pluralismo y una herramienta para nivelar el terreno de la competencia. El financiamiento con recursos de los contribuyentes actúa, en esos escenarios, como garante y promotor de condiciones equitativas en la

competencia democrática, sin las cuales ésta se asemeja a una simulación en la que las asimetrías son las que determinan, primordialmente, los resultados electorales.

Se trata, quizá, del argumento más poderoso para favorecer la inyección de dinero público y otras prerrogativas en el sistema de partidos: neutralizar las ventajas que la riqueza y el acceso a recursos desiguales proporcionarían en los procesos electorales, convirtiéndose en las auténticas pesas para inclinar la balanza en la integración de los espacios de representación política. Aunado a ello, la distribución apropiada de este tipo de financiamiento fortalece la competencia interpartidista y, dependiendo de la forma en que se regule, puede utilizarse también como un mecanismo para abrir el sistema partidario a nuevos competidores.

Dado que los partidos requieren una gran capacidad organizativa y arraigo para recaudar sus propios ingresos, sin financiamiento público puede inhibirse el surgimiento de fuerzas políticas y provocarse un hermetismo poco saludable en el sistema partidario.

Debe señalarse que el financiamiento público no sólo corresponde al otorgamiento de dinero del erario sino que incluye diversos métodos de subsidios y exenciones. Esto incluye, por ejemplo, el acceso gratuito a los medios de comunicación, lo cual añade la ventaja adicional de significar un ahorro en el gasto electoral de los partidos y candidatos.

II) Financiamiento privado

No obstante las ventajas y argumentos mencionados, el financiamiento público también es sujeto de críticas. La estatización, burocratización y osificación de los partidos (es decir su dependencia económica crónica de los recursos estatales y la consiguiente pérdida de contacto con la sociedad) se han señalado como consecuencias perniciosas del esquema. Otro tipo de riesgos que podrían generarse por un financiamiento estatal excesivo es que la dependencia casi exclusiva de los fondos públicos provoque el alejamiento del aparato central del partido respecto de sus bases y reduzca su necesidad de acrecentar el volumen de afiliación partidaria. Incluso, el acceso a vastos recursos estatales puede incentivar la formación de partidos que, sin un sustrato social amplio y sin mejorar sustantivamente la representación democrática, encuentran en el régimen una llave abierta que, al menos temporalmente, signifique a sus elites un jugoso negocio.

En contraposición, el financiamiento privado puede generar un círculo virtuoso entre los partidos y los ciudadanos. La necesidad de recurrir a sus contribuciones para desempeñar sus actividades acerca a los candidatos hacia sus electores, los sensibiliza sobre sus necesidades y demandas y vincula su éxito electoral y profesional con los aportes que aquéllos realicen. Además, constituye un poderoso incentivo a que los partidos recluten nuevos miembros y extiendan su presencia social. No sólo eso, sino que la posibilidad de realizar donaciones abre un nuevo canal para la participación política, una vía legítima de expresión y apoyo en un régimen democrático. Los ciudadanos deben tener la posibilidad de apoyar económicamente a un candidato o partido con el que simpatizan, se argumenta.

En este punto, se advierte ya la importancia no sólo del origen del financiamiento sino del marco regulatorio que lo acompaña y que, en buena medida, condiciona la satisfacción de los objetivos que se persiguen. Si bien estos argumentos favorecen un modelo que incluya recursos privados en la financiación política, es evidente la relevancia de los límites a las contribuciones, la diferenciación entre contribuciones personales y contribuciones de

organizaciones o corporaciones, y la transparencia y apertura con que ocurran. Una medida común, por ejemplo, es establecer que los nombres de los donantes y los montos se hagan públicos, al tiempo que se limita su cuantía. De esa forma, la información de los donantes de un candidato es pública y se establecen límites para evitar el tráfico de influencias y la dependencia de un número reducido de grandes contribuyentes. En suma, con mecanismos de control efectivos y otra serie de garantías, el financiamiento privado puede verse como una prueba y a la vez como un motor del sano arraigo de los partidos en las sociedades en que operan.

III). Financiamiento mixto

Los regímenes de financiamiento mixto han buscado conciliar las ventajas que comprenden los esquemas de origen público y privado de los recursos. La principal decisión en este punto es, por supuesto, determinar los porcentajes y el peso que corresponderá a cada tipo de fuente, de acuerdo con las prioridades y objetivos que cada sistema busca satisfacer. En algunos países, por ejemplo, se establece que el financiamiento privado deberá ser menor al monto de fondos públicos otorgados para, sin renunciar a sus ventajas, evitar que termine por trastocar las condiciones de competencia y obstaculice el desarrollo y consolidación de pequeños partidos.

El gran atractivo de este esquema reside en que la combinación de recursos públicos y privados puede, en efecto, fortalecer y mantener las condiciones para la competencia equitativa, proteger la independencia de los partidos y, a la vez, compensar los posibles riesgos burocratizadores del financiamiento público puro y promover una vinculación directa entre ciudadanos y partidos, especialmente cuando los fondos privados provienen de numerosas y pequeñas contribuciones, en lugar de pocas y grandes sumas de dinero.

Una vez más, la consecución de estos objetivos depende también, centralmente, de la regulación complementaria que redondee y tutele estos principios. En este sentido, los regímenes de financiamiento contemplan también una gama de prohibiciones y mecanismos de vigilancia y fiscalización. Ello incluye, por ejemplo, la prohibición a las contribuciones de los gobiernos en cualquier nivel y de las donaciones desde el extranjero, el establecimiento de la facultad de fiscalización desde una autoridad autónoma y las obligaciones de los partidos de transparentar sus cuentas y rendir informes sobre ellas.

C.6.e. La realidad del financiamiento de la política en América Latina: regulación y tendencias

Un examen comparado de la legislación electoral de los países latinoamericanos muestra que todos los ordenamientos electorales regulan el tema del financiamiento de los partidos, si bien en términos, modalidades y grados de intensidad variados. A manera de ejemplo, países como Chile y Perú, antes caracterizados por su exigua regulación, han aprobado leyes que procuran regir más detalladamente la financiación política. Existe pues, una tendencia creciente en la región a ampliar la regulación al respecto, en todos sus vértices: el origen de los recursos, las modalidades de entrega, los campos de utilización, los límites aplicables en los ingresos y gastos, los órganos y mecanismos de vigilancia y fiscalización y las sanciones por incumplimientos y violaciones. No obstante, debe mencionarse que las diferencias entre países

son aún sustanciales. A continuación se traza un panorama general del estado en que se encuentran las legislaciones latinoamericanas en este ámbito.

I) Origen y destino de los recursos

En relación con el origen de los recursos, predomina en la región —con excepción de Bolivia y Venezuela— el financiamiento mixto, en el que los partidos políticos reciben, en diferentes proporciones, tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales y sufragar sus gastos de funcionamiento ordinario. Si bien en algunos casos, como el de México, prevalecen los fondos públicos sobre los privados, en la mayoría de los países el financiamiento privado aparece mayoritario.

Sobre Venezuela cabe destacar que en diciembre de 2007 se rechazó en referéndum un paquete de reformas constitucionales que, entre otros aspectos, eliminaba la prohibición incluida en la Constitución de 1999, que impedía el financiamiento de las campañas electorales con fondos estatales. En Bolivia, las reformas de 2008 eliminaron el financiamiento público directo, permitiéndose únicamente el financiamiento indirecto; en este caso, el acceso gratuito a los medios de comunicación.

En los 16 países restantes existen sistemas de financiamiento estatal compuesto. Esta modalidad combina las subvenciones directas (en dinero, bonos o préstamos) e indirectas (servicios, beneficios tributarios, acceso a los medios de comunicación, capacitación, exoneraciones, entre otros).

En lo que respecta al financiamiento público directo, las legislaciones suelen destinar los recursos explícitamente para ciertas actividades; existe una tendencia a favor del destino de recursos para el fortalecimiento y desarrollo institucional de los partidos, incluidas actividades como la investigación, la formación y la capacitación de cuadros partidarios. En el cuadro C.6.2 se desglosa la asignación de los recursos por país:

Cuadro C.6.2

Actividades objeto de financiamiento público directo en América Latina

<i>País</i>	<i>Electoral y partidario</i>	<i>Sólo electoral</i>	<i>Sólo partidario</i>	<i>Investigación y fortalecimiento</i>
Argentina	Sí	No	No	Sí
Bolivia	No	No	No	No
Brasil	Sí	No	No	Sí
Colombia	Sí	No	No	Sí
Costa Rica	Sí	No	No	Sí
Chile	No	Sí	No	No
Ecuador	Sí	No	No	No
El Salvador	No	Sí	No	No
Guatemala	Sí ¹	No	No	No ¹

Honduras	No	Sí	No	No
México	Sí	No	No	Sí
Nicaragua	Sí	No	No	No
Panamá	Sí	No	No	Sí
Paraguay	Sí	No	No	No
Perú	No	No	Sí	Sí
Rep. Dominicana	Sí	No	No	No
Uruguay	Sí	No	No	No
Venezuela	No	Sí ²	No	No

Fuente: Elaboración propia, con base en la legislación latinoamericana.

¹ *La legislación no es explícita sobre el destino de los fondos, por lo que hay uso discrecional de ellos. No obstante permite contribuciones extranjeras de “entidades académicas o fundaciones... para fines de formación” (Art. 21 inciso a).*

² *Hasta ahora sólo en elecciones refrendarias, además restringido a franjas de publicidad en TV.*

II) Distribución del financiamiento público

Los métodos de distribución del financiamiento público directo son fundamentalmente de tres tipos: método proporcional a la fuerza electoral; método combinado en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral; y un tercer método en el que una parte se distribuye proporcionalmente a la fuerza electoral y otra de acuerdo con la representación parlamentaria.

En relación con la distribución a partir de la fuerza electoral, resulta razonable considerar el grado de arraigo social de cada partido y su caudal electoral para dotar de cierta estabilidad al sistema de partidos y permitir su consolidación con mayor presencia electoral.

Sin embargo, hay que considerar también que este criterio tiende a prolongar las desigualdades entre los llamados partidos grandes y los pequeños, así como con los de reciente incorporación en la contienda político electoral. Los propulsores de la igualdad señalan que estos requisitos bloquean el acceso de nuevas opciones y pueden crear “una suerte de pugna entre insiders y outsiders de la arena electoral”.³¹⁴ Para atemperar este efecto, algunos países emplean una combinación entre criterios de proporcionalidad y de equidad. Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana han establecido fórmulas híbridas en ese sentido. En Paraguay, el criterio de distribución es proporcionalidad y representación parlamentaria. Los países que distribuyen los fondos a partir del criterio de fuerza electoral son ocho: Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay.

III) Momento del otorgamiento de los recursos

Respecto del momento en que se otorgan los recursos públicos a los partidos, predominan en la región las fórmulas que distribuyen una parte antes de las elecciones y otra después (en 11

³¹⁴ J. Woldenberg, “Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral”, en M. Carrillo *et al.*, *op. cit.*, 2003, p. 23.

países -61%), seguido por el mecanismo de reembolso que se realiza después de las elecciones (en 2 países -11%), y en tercer lugar por el que se entrega antes de las elecciones (en 1 país -6%).

Se trata de un elemento importante, pues se vincula con las facilidades y oportunidades de los nuevos partidos para formarse y mantenerse. Por ejemplo, si la entrega del subsidio se realiza con posterioridad a las elecciones se desfavorece a partidos de reciente creación, con menores recursos financieros o con menor capacidad crediticia.

No obstante, el subsidio posterior, que adquiere la calidad de reembolso, puede tener efectos positivos en lo relativo al control de los gastos electorales. En cierta forma, este último sistema contribuye a ejercer una mayor presión sobre las organizaciones políticas para que registren y reporten, en forma detallada y transparente, sus ingresos de origen privado y sus gastos reales.

El cuadro C.6.3 desglosa el momento en que se otorgan los recursos a los partidos políticos en cada uno de los países analizados:

Cuadro C.6.3

Momento del desembolso del aporte público directo con fines electorales en América Latina

<i>País</i>	<i>Previo</i>	<i>Posterior</i>	<i>Previo Y Posterior</i>	<i>Facilidades Para Nuevos Partidos</i>	<i>Otros (Financiamiento Permanente)</i>
Argentina	Sí	No	No	Sí	Sí
Bolivia	No	No	No	No	No
Brasil	No	No	Sí	No	Sí
Colombia	No	No	Sí ¹	Sí ²	Sí
Costa Rica	No	No	Sí ³	No	Sí ⁴
Chile	No	No	Sí	Sí	No
Ecuador	No	No	Sí	Sí	Sí
El Salvador	No	No	Sí	No	No
Guatemala	No	No	No	No	Sí ⁵
Honduras	No	No	Sí	Sí	No
México	No	No	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No	Sí	No	No	Sí
Panamá	No	No	Sí	Sí	Sí
Paraguay	No	Sí	No	No	Sí
Perú	No	No	No	No	Sí ⁶
Rep. Dominicana	No	No	Sí	No	Sí

Uruguay	No	No	Sí	No	No
Venezuela	No	No	No	No	No

Fuente: Elaboración propia, con base en la legislación latinoamericana.

^{1.} Sólo en elecciones presidenciales. Para las otras elecciones el desembolso se hace posterior.

^{2.} A partir del Acto Legislativo N°. 01 de 2009, se establecieron los requisitos para la obtención de personería jurídica, al indicarse que solo se les podrá otorgar a los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que obtengan al menos el 3% del total de votos válidos depositados en todo el territorio nacional en elecciones de Cámara o Senado. Pero también se indica que el Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

^{3.} Únicamente en elecciones nacionales. En el caso de las elecciones municipales solo es posterior.

^{4.} Las agrupaciones políticas deben predeterminar en sus estatutos lo que destinarán de la contribución estatal para cubrir sus gastos de capacitación y organización política en el periodo no electoral. Una vez concluida la elección de Presidente de la República y diputados a la Asamblea Legislativa, y establecido —a la luz de sus resultados— el monto global de contribución estatal que corresponde a cada partido, la suma correspondiente a capacitación y organización política —según resulte de aplicar la predefinición estatutaria —constituirá una reserva para cubrir sus gastos futuros por esos conceptos, a liquidar sucesiva y trimestralmente.

^{5.} Desembolso de cuatro cuotas anuales en el mes de julio, mientras dura el periodo presidencial (art. 21).

^{6.} La transferencia de los fondos a cada partido político se realiza a razón de un quinto por año, dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República.

IV) Barreras legales al financiamiento público

Como se muestra en el cuadro C.6.4, en 14 de los 16 países que otorgan en la región el financiamiento público existe algún tipo de barrera legal para acceder al mismo. Estas barreras refieren específicamente a que los elegibles para el subsidio mencionado obtengan un mínimo de respaldo electoral o cuenten con representación parlamentaria.

Este tipo de disposiciones son necesarias para garantizar el uso eficiente de los recursos y evitar el dispendio. Por ejemplo, cuando el financiamiento es posterior a los comicios y el reembolso de recursos se condiciona a la obtención de un porcentaje mínimo de votos, se puede combatir mediante esta vía la formación de partidos meramente rituales que, sin una base social consistente, encuentran redituable entrar a la política. Por supuesto, las barreras y condicionantes deben encontrar un equilibrio con las facilidades y oportunidades para nuevas fuerzas, de modo que no asfixien y constriñan la representación política.

Cuadro C.6.4

Financiamiento público directo en América Latina: condiciones para acceder al financiamiento y barrera legal

Países	Condiciones de acceso al financiamiento y barrera legal	Criterio de distribución
Argentina	Actividades permanentes: 80% de los recursos disponibles para el aporte anual dirigido al desenvolvimiento institucional debe distribuirse en forma proporcional a la cantidad de	Mixto (fuerza electoral/ equidad)

votos que el partido hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales. Es requisito para participar en esta distribución acreditar haber obtenido al menos 1% de sufragios calculado sobre el padrón electoral. 20% restante se distribuye de manera igualitaria entre todos los partidos reconocidos.

Aportes para la campaña electoral en elecciones presidenciales: 50% del monto total a distribuir asignado por el Presupuesto General se divide de manera igualitaria entre las listas presentadas y 50% restante se reparte entre los 24 distritos, en proporción al total de electores correspondiente a cada uno. Efectuada tal operación, se distribuye a cada agrupación política en forma proporcional a la cantidad de votos que haya obtenido en la elección general anterior para la misma categoría.

Para los comicios legislativos y tratándose de la elección de diputados nacionales, el total de los aportes se distribuye entre los veinticuatro distritos en proporción al total de electores correspondiente a cada uno. Efectuada dicha operación, 50% del monto resultante para cada distrito, se distribuirá en forma igualitaria entre las listas presentadas y el restante 50% se distribuye a cada agrupación en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la misma categoría.

En el caso de los senadores nacionales, el total de los aportes se distribuye entre los 8 distritos que renuevan esos cargos en proporción al total de electores correspondiente a cada uno. Efectuada dicha operación, 50% del monto resultante para cada distrito se distribuye en forma igualitaria entre las listas presentadas y el restante 50% a cada agrupación en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la misma categoría.

Bolivia

—

—

Brasil

Art. 41-A. 5% (cinco por ciento) del total del Fondo Partidario se destinará en partes iguales a todos los partidos que hayan registrado sus estatutos ante el Tribunal Supremo Electoral, y 95% (noventa y cinco por ciento) del total del Fondo Partidario se distribuirá entre los partidos que tengan representación en el Congreso Federal y de forma proporcional a los votos que hayan obtenido en la última elección de Diputados (Art. 41-A. de la ley 9096/95, contenido en la Ley Nº 11.459 de 2007).

Mixto (fuerza electoral/
equidad)

Países	Condiciones de acceso al financiamiento y barrera legal	Criterio de distribución
Colombia	<p>Los partidos y movimientos políticos que tengan personería jurídica tienen derecho a la financiación estatal permanente, que se distribuye conforme a los criterios establecidos en el artículo 12 de la Ley 130 de 1994, teniendo en cuenta los criterios de equidad y fuerza electoral.</p> <p>Para la financiación de las campañas electorales a través del sistema de reposición por votos válidos, se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos legales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para alcaldías y gobernaciones tienen derecho a reposición de votos los candidatos que hubieren obtenido el 5% de los votos válidos depositados en esa elección. 2. Para listas a corporaciones públicas, haber obtenido la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo. 3. En la elección de presidente de la República se le reconocerá reposición a los candidatos que hayan obtenido una votación igual o superior al 4% de los votos válidos depositados. <p>En las elecciones presidenciales la financiación es preponderantemente estatal y los candidatos tienen derecho a financiación estatal previa, siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos: 1) Haber sido inscrito por un partido o movimiento político con personería jurídica o alianza, que haya obtenido 4% de los votos de Senado o un porcentaje igual de los votos de la Cámara sumados nacionalmente en elección de parlamentarios realizada con anterioridad a la fecha de inscripción de candidatos a la Presidencia de la República; 2) Si el candidato es inscrito por un movimiento social o Grupo Significativo de Ciudadanos debe estar respaldado por un número de firmas equivalentes al número total de votos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República. La financiación de los candidatos presidenciales que no reúnan éstos requisitos se realizará únicamente por el sistema de reposición de votos.</p>	Mixto (fuerza electoral/ equidad)
Costa Rica	<p>Partidos que obtengan al menos 4% de los sufragios válidos para la elección de presidente de la República o diputados a la Asamblea Legislativa, a nivel nacional o en alguna provincia en particular, o elijan por lo menos un diputado. Tratándose de elecciones municipales, que se celebran en un momento distinto, reciben contribución los partidos que obtengan 4% en el cantón respectivo o que elijan al menos un regidor.</p>	Fuerza electoral
Chile	Existe financiamiento para todos los partidos y candidatos	Fuerza electoral

<i>Países</i>	<i>Condiciones de acceso al financiamiento y barrera legal</i>	<i>Criterio de distribución</i>
	inscritos en el Servicio Electoral.	
Ecuador	Partidos que obtengan uno de los siguientes requisitos: a) al menos el 4% de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales consecutivas a nivel nacional; b) al menos tres representantes a la Asamblea Nacional; c) 8 % de las alcaldías; d) por lo menos un concejal en cada uno de al menos 10% de los municipios del país.	Mixto (fuerza electoral/ equidad)
El Salvador	Tener la calidad de contendiente, para lo cual se requiere el registro y personalidad jurídica vigente. No se fija umbral.	Fuerza electoral
Guatemala	Partidos que obtengan al menos 5% del total de votos válidos emitidos en las elecciones generales. El cálculo se hace con base en el escrutinio realizado en la primera elección de presidente y vicepresidente de la República. O partidos que obtengan al menos un diputado al Congreso de la República.	Fuerza electoral
Honduras	Haber obtenido un mínimo de 10.000 votos en la planilla más votada (Presidente, Congreso Nacional, Corporaciones Municipales) en la elección anterior.	Fuerza electoral
México	2% del total de votos válidos emitidos en alguna de las elecciones ordinarias para diputados, senadores o presidente de la República. Para los partidos nuevos, constituidos después de una elección, tener el registro legal.	Mixto (fuerza electoral / equidad)
Nicaragua	Para partidos nacionales (excluye a los partidos regionales): <ul style="list-style-type: none"> • Obtener al menos 4% de los votos válidos en las elecciones nacionales. • - Obtener al menos el número de diputados mínimos necesarios (4) para integrar una bancada parlamentaria. Financiamiento preelectoral: <ol style="list-style-type: none"> 2) Para los partidos políticos: tienen que comunicar su decisión de participar en las elecciones y haber hecho postulación presidencial. 3) Para los candidatos de libre postulación: deben haber sido reconocido como tales por el Tribunal Electoral, luego del cumplimiento de los requisitos personales y de la recaudación de firmas de respaldo en un número igual o mayor al 4% de los votos válidos emitidos en la última elección para el cargo de que se trate. Si hay más de tres candidatos que califican, sólo pueden participar en las elecciones los tres que más firmas hayan recaudado. Financiamiento postelectoral: <ol style="list-style-type: none"> 4. Para los partidos políticos: deben haber subsistido como tales, a base de haber obtenido un número de votos igual o mayor al 4% del total de los votos válidos emitidos en 	Fuerza electoral
Panamá		Mixto (fuerza electoral/ equidad)

Países	Condiciones de acceso al financiamiento y barrera legal	Criterio de distribución
	cualquiera de las cuatro elecciones que se celebran: presidente, diputados, alcaldes o representantes de Corregimiento, la que le fuera más favorable.	
	5. Para los candidatos de libre postulación: deben haber ganado el cargo al cual aspiraban.	
Paraguay	Estar debidamente constituidos, organizados y funcionando, y estar al día en la presentación de cuentas ante la justicia electoral. No se fija umbral. ¹	Mixto (fuerza electoral/representación parlamentaria)
Perú	Obtener representación en el Congreso.	Mixto (fuerza electoral/eqüidad): 40% en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y 60% en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso.
República Dominicana	Estar legalmente reconocidos y mantener este reconocimiento mediante la obtención de un mínimo de 2% de los votos válidos en las últimas elecciones presidenciales o tener representación en el Congreso o la Sala capitular.	Mixto (fuerza electoral/eqüidad)
Uruguay	Obtener votos en la elección nacional o en la municipal, y haber presentado la declaración jurada de gastos de campaña en tiempo y forma de acuerdo a la Ley N° 18.485. Para obtener financiamiento permanente se requiere tener representación parlamentaria.	Fuerza electoral
Venezuela	N/A	—

Fuente: Elaboración propia, con base en la legislación latinoamericana.

N/A: No aplica

¹. Aunque explícitamente no se fija umbral, la Ley 834/1996, Artículo 78 establece: Son causas de extinción de los partidos y movimientos políticos: c) la no obtención de al menos el 1% (uno por ciento) del total de los votos válidos emitidos en cada una de las dos últimas elecciones generales pluripersonales. Es decir, que si no obtienen esa cantidad tampoco reciben subsidio, pues se extinguen.

V) Acceso a los medios de comunicación

Una particularidad de las campañas políticas actuales es la importancia que se atribuye al desarrollo de las contiendas en los medios de comunicación masiva. Sin duda, la radio y la televisión son vías primarias para la difusión de información política y la persuasión de los votantes: en ellas se construye parte fundamental de la imagen de los candidatos y partidos y

se establece contacto con los ciudadanos. Incluso, las estrategias partidarias y las campañas electorales se diseñan e implementan, en buena medida, alrededor de la propaganda en estos medios. Los medios electrónicos se han convertido así en factor determinante en la vinculación y comunicación de los candidatos con el electorado. Estos aspectos son desarrollados con detalle en el capítulo final de este estudio.

Por estas razones, el apoyo sustancial a señalar dentro del financiamiento público indirecto en la región lo constituye el acceso gratuito de los partidos políticos a los medios de comunicación estatales o privados. En 15 países (83%) se otorga a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados, o a ambos, predominando el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado durante la vigencia de la campaña electoral. La regulación, no obstante, muestra varias diferencias. Algunos contemplan, por ejemplo, espacios gratuitos para la difusión de mensajes y simultáneamente permiten la compra de espacios. En cambio, países como Brasil, Chile, México y Argentina (desde la reforma electoral de 2009),³¹⁵ cuentan con una franja electoral gratuita combinada con la prohibición de comprar espacios políticos en los medios.

Cuadro C.6.5

Acceso a los medios de comunicación en América Latina

<i>País</i>	<i>Prohibición de propaganda pagada en los medios</i>	<i>Acceso gratuito a los medios</i>	<i>Fórmula de distribución de tiempos y espacios</i>
Argentina	Sí	Sí	La cantidad de los espacios se distribuyen —para las elecciones primarias y para las generales— asignando 50%, por igual, entre todas las agrupaciones políticas que oficialicen precandidatos, y el 50% restante en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la categoría diputados nacionales. La distribución de los horarios y los medios en que se transmitirá la publicidad electoral se realiza por sorteo público, debiendo asegurarse a todas las agrupaciones políticas que oficialicen listas de candidatos la rotación en todos los horarios y, al menos, dos veces por semana en horario central. En medios públicos y privados.

³¹⁵ En 2009, por reforma a la ley 26.571 se incorporó la prohibición de contratar espacios de publicidad privada en medios masivos de comunicación, debiendo utilizarse exclusivamente los espacios públicos otorgados por el Estado.

<i>País</i>	<i>Prohibición de propaganda pagada en los medios</i>	<i>Acceso gratuito a los medios</i>	<i>Fórmula de distribución de tiempos y espacios</i>
Bolivia	No	Sí	Por igual entre partidos o coaliciones y sus candidatos. Sólo en medios públicos.
Brasil	Sí (Radio y Televisión)	Sí	Un tercio por igual entre todos los partidos con candidatos legalmente inscritos, 2/3 dividido proporcionalmente al número de representantes de cada partido ante la Cámara de Diputados. En medios públicos y privados.
Colombia	No	Sí	Una parte por igual (40%) y otra proporcional al número de escaños en el Congreso (60%). Medios públicos y privados.
Costa Rica	No	No	—
Chile	No ¹	Sí ²	Elecciones presidenciales: por igual entre candidatos. Elecciones parlamentarias: proporcional al número de votos en las elecciones anteriores. En televisión de señal abierta pública y privada.
Ecuador	No	Sí	—
El Salvador	No	Sí	Equitativo en la tarifa de los medios privados. Los espacios y tiempos se distribuyen según capacidad de pago. Acceso gratuito y equitativo sólo en los medios estatales, aunque usualmente no se aplica.
Guatemala	No	Sí	Por igual entre partidos. Sólo en la radio y televisión del Estado, para dar a conocer el programa político (el techo que se establezca no puede ser menor a 30 minutos semanales durante los procesos electorales).
Honduras	No	No	—
México	Sí	Sí	En periodo electoral, incluidas precampañas, 70% se distribuirá a los partidos con o sin representación pero con registro vigente, en proporción a su fuerza electoral conforme con la última elección para diputados federales, y el

<i>País</i>	<i>Prohibición de propaganda pagada en los medios</i>	<i>Acceso gratuito a los medios</i>	<i>Fórmula de distribución de tiempos y espacios</i>
Nicaragua	No	No	<p>30% en forma igualitaria. En este 30% se considerará a los partidos de nuevo registro.</p> <p>En medios públicos y privados.</p> <p>Para las elecciones nacionales el Consejo Supremo Electoral garantiza por igual a todos los partidos políticos o alianzas el acceso a los medios estatales y privados radiales y televisivos, estableciendo límites máximos de tiempo o espacio permitido para cada partido o alianza. Dentro de esos límites, el uso efectivo quedará determinado por el principio de libre contratación.</p> <p>Para las elecciones municipales y regionales el Consejo Supremo Electoral garantiza por igual a los partidos políticos o alianzas el acceso a los medios estatales radiales y televisivos, estableciendo límites mínimos (para medios radiales) y máximos. Dentro de esos límites el uso efectivo quedará determinado por el principio de libre contratación.</p> <p>Por igual entre partidos, pero sólo en medios de comunicación que administre el Estado.</p>
Panamá	No	Sí	<p>El tiempo que no sea utilizado por los partidos podrá ser utilizado por el Tribunal Electoral para promocionar educación cívica y electoral.</p> <p>Actualmente el TE está por emitir una reglamentación reconociendo una franja para los candidatos de libre postulación.</p>
Paraguay	No	Sí	<p>Por igual entre partidos.</p> <p>En medios públicos y privados.</p>
Perú	No	Sí	<p>La mitad se distribuye por igual entre partidos y la mitad proporcionalmente a la representación parlamentaria. Las nuevas fuerzas partidarias disponen de un tiempo equivalente al del partido político que tenga menor adjudicación de</p>

<i>País</i>	<i>Prohibición de propaganda pagada en los medios</i>	<i>Acceso gratuito a los medios</i>	<i>Fórmula de distribución de tiempos y espacios</i>
			minutos. En medios públicos y privados.
República Dominicana	No	Sí	Por igual entre partidos. Sólo en medios de comunicación del Estado.
Uruguay	No	Sí	Por igual entre candidatos presidenciales de los partidos políticos con representación parlamentaria, al igual que aquellos partidos que en las elecciones internas hayan alcanzado un porcentaje igual a 3% de los habilitados para votar. Sólo en medios públicos.
Venezuela	No	Sí ³	Como se trata de un referéndum, se establece un tiempo por igual para cada opción en competencia.

Fuente: Elaboración propia, con base en la legislación latinoamericana.

¹ *Es factible contratar propaganda en radioemisoras, TV por cable y prensa escrita. Se prohíbe sólo en TV con señal abierta.*

² *Sólo es gratuito en TV con señal abierta pública y privada.*

³ *Sólo en el caso de elecciones referendarias.*

VI) Barreras legales al financiamiento privado

Entendemos por barreras legales al financiamiento privado todos aquellos instrumentos que regulan el flujo de recursos económicos hacia las actividades políticas, tanto controlando o prohibiendo el uso de ciertas fuentes de financiamiento (regulaciones “negativas” o “pasivas”), como estimulando el uso de otras fuentes (regulaciones “positivas” o “activas”).

Los controles más extendidos pesan, como es de esperar, sobre las donaciones políticas privadas. Casi todas las democracias restringen el uso de, al menos, algunos tipos de donaciones privadas, aunque con niveles de intensidad muy dispares. Mientras algunos países (Grecia, por ejemplo) simplemente imponen un límite a los montos de las contribuciones, en la mayoría de los casos las democracias modernas prohíben absolutamente el uso de algunas fuentes de financiamiento. Los límites a las contribuciones individuales oscilan entre 350 dólares por elección en Israel a más de 250.000 dólares por año en Japón.

Las prohibiciones, por su parte, pesan generalmente sobre las donaciones foráneas y sobre ciertos tipos de donaciones corporativas, típicamente de empresas estatales o de firmas beneficiarias de contratos o licencias otorgadas por el Estado.

La situación normativa en América Latina es consistente con esa descripción. Ante las preocupaciones de la penetración de dinero ilegal en la política y el riesgo de captura de los partidos por los grupos de interés, todos los países, con excepción del El Salvador, establecen restricciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro C.6.6

Prohibiciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas en América Latina

<i>País</i>	<i>Extranjeras</i>	<i>Organizaciones políticas y sociales</i>	<i>Personas jurídicas</i>	<i>Contratistas del estado</i>	<i>Anónimas</i>
Argentina	Sí	Sí	Sí ¹	Sí	Sí
Bolivia	Sí ²	Sí	No	Sí	Sí ³
Brasil	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia	Sí	No	Sí ⁴	No	No ⁵
Costa Rica	Sí ⁶	Sí	Sí	Sí	Sí
Chile	Sí	Sí	No ⁷	Sí	No ⁸
Ecuador	Sí	No	No	Sí	Sí
El Salvador	No	No	No	No	No
Guatemala	Sí	No	No ⁹	No	Sí ⁹
Honduras	Sí	No	Sí	Sí	Sí
México	Sí	Sí ¹⁰	Sí ¹¹	Sí ¹²	Sí
Nicaragua	No ¹³	No	No	No	Sí
Panamá	Sí ¹⁴	No	Sí ¹⁵	No	Sí ¹⁶
Paraguay	Sí	Sí	Sí ¹⁷	Sí	No ¹⁸
Perú	Sí	No	No	Sí ¹⁹	No ²⁰
Rep. Dominicana	Sí	No	No	No	No
Uruguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí ²¹
Venezuela	Sí	No	No	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia, con base en la legislación latinoamericana.

^{1.} *Personas jurídicas que exploten juegos de azar y personas jurídicas o de existencia ideal, para la campaña.*

^{2.} *Solamente se aceptan contribuciones de personas jurídicas extranjeras si es para asistencia técnica y capacitación.*

^{3.} *Salvo que se trate de colectas públicas.*

^{4.} *Se prohíben las donaciones de personas jurídicas extranjeras.*

^{5.} *No hay prohibición expresa; sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos. En la práctica, por lo tanto, opera una prohibición.*

^{6.} *Están prohibidas, excepto cuando se trate de organizaciones internacionales dedicadas al desarrollo de la cultura, la participación política y la defensa de los valores democráticos, previamente acreditadas ante el TSE, las cuales están legalmente autorizadas a colaborar en el proceso de capacitación de los partidos políticos.*

- ^{7.} *Se prohíben donaciones de personas jurídicas sin fines de lucro. Personas jurídicas con fines de lucro pueden realizar donaciones.*
- ^{8.} *Existen límites, fijados en unidades de fomento, para las donaciones anónimas, para las reservadas y las públicas.*
- ^{9.} *La ley prohíbe donaciones anónimas así como recibir más del 10% de financiamiento de una sola persona individual o jurídica. No obstante el Derecho Mercantil permite la existencia de Sociedades Anónimas con acciones al portador, lo cual dificulta cumplir estas disposiciones de la Ley electoral.*
- ^{10.} *En el caso de las organizaciones políticas y sociales, sí pueden realizar aportaciones siempre y cuando sean reportadas ante el IFE como organizaciones adherentes a los partidos políticos.*
- ^{11.} *En el caso de las personas jurídicas, sí pueden aportar dentro de los límites legales; solamente las empresas de carácter mercantil tienen prohibición absoluta para aportar.*
- ^{12.} *Lo mismo ocurre con los contratistas del Estado, pueden aportar, siempre y cuando no sean empresas de carácter mercantil.*
- ^{13.} *No se prohíben, pero se indica que las donaciones provenientes del extranjero deben ser para fines de capacitación y asistencia técnica*
- ^{14.} *Se prohíben salvo que el donante ejerza actividades económicas en Panamá.*
- ^{15.} *La prohibición es únicamente para las personas jurídicas que no ejerzan actividad económica en Panamá y para aquellas en las cuales el Estado es accionista.*
- ^{16.} *Los aportes anónimos son prohibidos, excepto que se originen en colectas populares, las cuales serán reglamentadas por el Tribunal Electoral.*
- ^{17.} *El artículo 282 de la Ley 834/1996, permite recibir aportes individuales hasta 5.000 jornales de personas físicas y empresas (estas últimas son personas jurídicas). Un ex fiscal electoral entrevistado para esta investigación reiteró que las personas jurídicas pueden contribuir hasta el monto permitido para personas físicas (véase cuadro C.6.9).*
- ^{18.} *No hay prohibición expresa; sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos. En la práctica, por lo tanto, opera una prohibición.*
- ^{19.} *Los partidos políticos no pueden recibir contribuciones de cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de éste.*
- ^{20.} *No regulado expresamente. Sin embargo se permiten los aportes provenientes de actividades proselitistas en las que no se pueda determinar el donante hasta un límite de 30 UIT anuales.*
- ^{21.} *Los partidos no podrán aceptar directa o indirectamente contribuciones anónimas, con excepción de aquellas que no superen los 4000 UI (300 dólares). En ningún caso la suma de donaciones anónimas podrá acceder el 15% del total de ingresos declarados en la rendición de cuentas anual.*

Como se muestra en el cuadro C.6.6, las prohibiciones más comúnmente adoptadas son aquellas que pesan sobre las donaciones provenientes del extranjero, vigentes en todos los países excepto en El Salvador y Nicaragua aunque, en algunos, con condiciones que favorecen su recepción. También destacan las prohibiciones de contratistas del Estado, presentes en más de la mitad de los países, y las de fuentes anónimas, vigentes en 12 países.

Tales restricciones sobre las fuentes privadas de financiamiento buscan responder a los primeros dos riesgos descritos anteriormente, esto es, intentan minimizar las oportunidades de compra de influencia por parte de donantes poderosos o controversiales. Como sucede con otras medidas regulatorias de tipo restrictivo, los límites a las contribuciones suponen significativos problemas de aplicación, demandando, como mínimo, la presencia de un extendido sistema de reporte y auditoría de los recursos utilizados por los partidos y los candidatos, requisito que ha probado ser difícil de satisfacer aún en las democracias más desarrolladas.³¹⁶

³¹⁶ Sobre los obstáculos enfrentados por la Comisión Federal Electoral de los Estados Unidos (FEC, por sus siglas en inglés) para aplicar los topes a las contribuciones introducidos por la Federal Election Commission Act de 1974, véase K. A. Gross, "The Enforcement of Campaign Finance Rules: A System in Search of Reform", en A. Corrado et al., *Campaign Finance Reform: A*

Asimismo, varios países han impuesto también límites en relación con los montos de las donaciones: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Sin embargo, cabe indicar que los límites a las contribuciones — particularmente cuando son excesivamente bajos— pueden conducir a resultados perversos. Así, medidas draconianas de completa prohibición de las contribuciones privadas, como las empleadas en Francia antes de 1988 y en India en el periodo 1969-1985, terminaron por incentivar prácticas de financiamiento singularmente opacas.³¹⁷ Por ello, no es sorprendente que muchas democracias, particularmente en Europa Occidental, sean reacias a establecer controles amplios sobre las contribuciones, optando en cambio por restringir el peso financiero de los donantes privados por otros medios, tales como generosos sistemas de financiamiento público, cortas campañas electorales y restricciones severas sobre la publicidad electoral.

La experiencia latinoamericana demuestra la dificultad de asegurar el cumplimiento de las restricciones legales, más aún cuando la legislación no establece los mecanismos y recursos necesarios para garantizar su eficacia o la sanción en caso de trasgresión. En ese sentido, una alternativa a las prohibiciones y limitaciones es utilizar mecanismos de rendición de cuentas y de divulgación amplia dirigidos a aumentar la transparencia del financiamiento político.

Como bien expresa De la Calle,³¹⁸ aunque en cierto grado el financiamiento público ha cumplido en América Latina sus metas de fomentar la equidad, la autonomía y la transparencia, éste convive en algunos países con un alto nivel de financiamiento privado rodeado de incertidumbre y sospechas. No debe olvidarse que se trata de una región con tradiciones políticas y culturales que favorecen el clientelismo y la impunidad.

VII) Topes y límites al gasto electoral

La inyección de cantidades generosas de recursos a la vida electoral en varios países de la región fue concebida e implementada como un motor para impulsar la competencia política, robustecer la presencia de los partidos entre la ciudadanía y generar condiciones equitativas en el desarrollo de las contiendas. Si bien esta estrategia ha permitido crear regímenes de verdadera competencia por los cargos públicos y ha aumentado la información política que poseen los electores para tomar sus decisiones, también es cierto que el gasto electoral se ha convertido en una fuente de insatisfacción ciudadana con el régimen político y un cauce por el que fluyen recursos que podrían asignarse a otras prioridades.

Por ello, en general los países de la región han buscado controlar los disparadores del gasto electoral, estableciendo topes y acortando campañas, o enfocando sus restricciones hacia rubros significativamente visibles y onerosos, como la publicidad electoral, con resultados disímiles. Incluso, en ciertos casos la regulación se ha extendido a los límites del gasto en los procesos internos de selección de candidatos. La reforma constitucional y legal en materia electoral ocurrida en México entre 2007 y 2008, por ejemplo, dio origen a la figura de las

Sourcebook, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1997; FEC, *Annual Report*, 1998, pp. 31-34, y F. J. Sorauf, *Inside Campaign Finance: Myths and Realities*, Yale University Press, New Haven, 1992, p. 185.

³¹⁷ R. Levush (coord.), *Campaign Financing of National Elections in Foreign Countries*, preparado por el personal de Law Library of Congress, Washington, D.C., 1991, pp. 90-91. — P. Avril, "Regulation of political finance in France", en H. Alexander y R. Shiratori (eds.), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Westview Press, Boulder (CO), 1994, pp. 85-89.

³¹⁸ H. de la Calle Lombana, "Financiamiento político: público, privado, mixto", en S. Griner y D. Zovatto G., *op. cit.*, 2004.

“precampañas”, que se refiere precisamente a los procesos de competencia al interior de los partidos políticos. Se fijó un límite para su duración y para el gasto, y se contemplaron medidas de fiscalización.

Los topes generales de gasto son poco comunes entre las democracias, lo que refleja sus significativos problemas normativos y prácticos; la experiencia acumulada con los topes generales es, en el mejor de los casos, entrecortada. Aun los experimentos más exitosos, como los de Gran Bretaña y Canadá, donde los límites han sido rigurosamente puestos en práctica y generalmente reconocidos como algo positivo, muestran algunos de los complejos dilemas inherentes a su aplicación.³¹⁹

VIII) Órganos de control y régimen de sanciones

Se ha resaltado ya la importancia de los órganos de fiscalización y sanción para dar viabilidad práctica a la reglamentación en materia de financiamiento político. Contar con una autoridad independiente y profesional capaz de controlar el uso del dinero en la política y con un régimen de sanciones eficaz fortalece, sin duda, la rendición de cuentas en materia de financiación. En efecto, el cumplimiento de la ley exige una autoridad fuerte, investida con suficientes atribuciones legales para supervisar, verificar, investigar y, de ser necesario, instaurar procedimientos legales.

En este punto los avances en los países latinoamericanos son asimétricos, si bien en todos existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento. En la mayoría de los casos se trata de los propios organismos electorales, como se muestra en el cuadro C.6.7.

³¹⁹ En Gran Bretaña, los topes de gasto por distrito electoral perdieron gradualmente su relevancia con el crecimiento secular del gasto realizado por los partidos a escala nacional, sólo recientemente controlado por la legislación (un tope nacional de gastos operó por vez primera en la elección general de 2001). Entretanto, en Canadá la regulación de los gastos realizados por terceros ajenos al proceso electoral con el fin de incidir en su resultado ha demostrado ser prácticamente imposible pese al visible papel que esos desembolsos han jugado en algunos comicios. En casi todos los otros casos, los topes generales han sido ineficaces por distintos motivos que van desde la inadecuada definición de lo que ha de contar como gasto electoral hasta la introducción de topes excesivamente bajos, pasando por la debilidad de los mecanismos de supervisión y la presencia de fuertes incentivos hacia el aumento del gasto derivados de otras características institucionales.

Cuadro C.6.7

Órganos de control del financiamiento de la política en América Latina

<i>País</i>	<i>Entes de control</i>
Argentina	Jueces Federales con competencia electoral (uno por cada distrito) y Cámara Nacional Electoral con competencia en todo el país ¹
Bolivia	Órgano Electoral
Brasil	Órgano Electoral
Colombia	Órgano Electoral
Costa Rica	Órgano Electoral
Chile	Órgano Electoral / Contraloría
Ecuador	Órgano Electoral
El Salvador	Corte de Cuentas de la República ²
Guatemala	Órgano Electoral
Honduras	Órgano Electoral
México	Órgano Electoral
Nicaragua	Contraloría General, Órgano Electoral, Ministerio de Hacienda y Crédito Público ³
Panamá	Órgano Electoral/Contraloría ⁴
Paraguay	Órgano Electoral
Perú	Órgano Electoral (Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE)
Rep. Dominicana	Órgano Electoral / Contraloría
Uruguay	Órgano Electoral
Venezuela	Órgano Electoral

Fuente: Elaboración propia, con base en la legislación latinoamericana.

1. Con intervención del Ministerio Público Fiscal y del Cuerpo de Auditores Contadores.

2. En la práctica no ejerce ese control.

3. Coadyuva en la labor de control la Fiscalía Específica Electoral, que depende del Ministerio Público y es creada seis meses antes de las elecciones. Cesa en funciones una vez concluida su labor.

4. La Contraloría interviene en lo relativo al aporte estatal.

Correlativamente, la mayoría de los países prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Entre estas sanciones prevalecen, por un lado, las penas pecuniarias (16 países) y, por el otro, aunque en menor medida, las sanciones administrativas (10 países) o de otra índole que conllevan la eliminación del registro partidario o la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley.

El cuadro C.6.8 traza el panorama general en materia de sanciones por incumplimiento a las reglas de financiamiento.

Cuadro C.6.8

Régimen de sanciones en materia de financiamiento de la política en América Latina

País	Sanciones pecuniarias			Sanciones penales		Sanciones administrativas	Otras sanciones
	Por partido	Por candidato	Por donante	Por candidato	Por donante		
Argentina	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí
Bolivia	Sí	No	No	No	No	Sí	No
Brasil	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí ¹
Costa Rica	Sí	Sí	No	Sí ²	Sí	No	Sí ³
Chile	Sí	Sí	No	No	No	Sí ⁴	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
El Salvador	No	No	No	No	No	No	No
Guatemala	Sí ⁵	No	No	No ⁵	No ⁵	Sí ⁵	No
Honduras	Sí	No	No	No	No	No	No
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí ⁶	Sí	Sí
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Panamá	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No
Paraguay	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No ⁷
Perú	Sí	No	No	No	No	No	No
Rep. Dominicana	No	No	No	No	No	No	No
Uruguay	Sí	No	No	No	No	No	No
Venezuela	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No

Fuente: Elaboración propia, con base en la legislación latinoamericana.

- La violación de topes se sancionará con la pérdida del cargo o de la investidura. En las elecciones presidenciales se contempla también la congelación de giros y la devolución total o parcial de los aportes entregados.
- Se penalizan, además, diversas conductas de las autoridades partidarias, especialmente del tesorero.
- Se sanciona con multa: a) al director o encargado del medio de comunicación que autorice o permita la difusión de propaganda o la divulgación de sondeos de opinión o encuestas en los supuestos y momentos en que está vedado; b) a cualquiera que contrate o sea también responsable de esa difusión o divulgación prohibidas; c) a las entidades que elaboran esos sondeos o encuestas y que no mantengan en custodia y a disposición del TSE los documentos que los respaldan o que no los remitan a éste cuando lo requiera; y d) a los bancos que permitan acreditar contribuciones anónimas.
- Sanciones administrativas se aplican a funcionarios de la administración del Estado por la Contraloría General de la República.

- *La última reforma a la ley (2004) contempla la aplicación de sanciones administrativas y penales, pero sin definición clara dentro del mismo marco legal. Esto ha limitado las sanciones del Órgano electoral; no obstante, en tanto la ley lo faculta para ello, podría apoyarse en el andamiaje legal-penal, pero no lo hace.*
- *Sólo si el donante es servidor público federal.*
- *No se encontró disposición que establezca una sanción penal al candidato o al donante. Un ex fiscal electoral entrevistado para esta investigación nos aclaró que existían sólo faltas, no hechos punibles. Los que si podrían ser sancionados penalmente son los administradores (ver Ley 834/1996, Artículo 279).*

Más allá de las características formales de la regulación, hay que considerar el nivel de aplicación de las sanciones en la región, pues persisten serios vacíos y problemas que han provocado que frecuentemente las normas se conviertan en letra muerta. En términos generales, podemos afirmar que los sistemas de control en la región se caracterizan por:

- i) La falta de leyes en algunos países y, a la inversa, en otros un conjunto de normas excesivamente complejo y difícil de aplicar;
- ii) La debilidad institucional y técnica de los organismos de fiscalización y control;
- iii) La falta de recursos y de autonomía de las agencias u órganos encargados respecto de los partidos políticos y los gobiernos. Muchos de ellos son integrados con criterios partidarios, por lo que difícilmente cuentan con la independencia de criterio necesaria para ejercer la labor de control;
- iv) La baja capacidad o disposición de los partidos políticos y sus candidatos para cumplir las leyes y reglamentos;
- v) La ausencia de códigos de conducta e insuficientes recursos para el registro y el control contable de las finanzas partidarias;
- vi) La existencia de reglas que privilegian las sanciones más que los incentivos al cumplimiento;
- vii) Reducido número de organizaciones de monitoreo de la sociedad civil;
- viii) Sociedades permisivas en las que existen escasos incentivos para denunciar malas actuaciones.

Si bien esta descripción da cuenta de las características generales que prevalecen en América Latina, en algunos países los avances son más significativos que en otros. Varios han impulsado reformas que endurecieron las sanciones y fortalecieron a los órganos responsables de su aplicación. Puede constatarse también la introducción de medidas más rigurosas contra los transgresores, como privación de la libertad en diversos grados. Siete países establecen sanciones penales, en algunos casos dirigidas a candidatos y en otros a los donantes. Por el contrario, dos países no prevén sanción alguna en caso de transgresión a las disposiciones legales: El Salvador y República Dominicana. En Guatemala, y a pesar de que en la reforma de 2004 se incluyeron sanciones administrativas y penales en la ley, no existe una definición clara dentro del mismo marco legal.

El diagnóstico trazado muestra la necesidad y trascendencia de fortalecer los órganos de control y definir claramente sus atribuciones y procedimientos. Con base en las principales

debilidades identificadas, aquí se formulan algunas recomendaciones dirigidas a mejorar el funcionamiento y a fortalecer la eficacia de los órganos de control:

- i) Simplificar las leyes y procedimientos aplicables.
- ii) Buscar un equilibrio entre la “sobreregulación” y la “criminalización”. Como plantea De la Calle, “dada la debilidad institucional prevaleciente en la región, la ambición de penalizar puede provocar un proceso de degradación de la norma, y en este sentido la prudencia siempre debe acompañar cualquier intento de reforma en este campo”.³²⁰
- iii) Establecer un régimen de sanciones riguroso y combinarlo con una estructura que incentive el cumplimiento.
- iv) Fortalecer la independencia de los órganos de control y dotarlos de suficientes recursos financieros, humanos y técnicos para hacer cumplir las leyes.
- v) La autoridad de los órganos de control debe abarcar el monitoreo, la investigación y la persecución de las infracciones.
- vi) Dotar a los organismos correspondientes de instrumentos adecuados y efectivos, como el poder de citación, la protección para informantes y el acceso a cuentas bancarias.
- vii) Hacer de la fiscalización de los partidos políticos una actividad permanente y no coyuntural.
- viii) Regular la obligación de partidos y candidatos de presentar informes de sus ingresos como de sus gastos.
- ix) Conducir auditorías aleatorias y periódicas en materia de verificación y control de los recursos financieros.
- x) Transparentar y difundir ampliamente los resultados de las auditorías y los informes de los partidos políticos.
- xi) Establecer lineamientos y procedimientos claros en relación con los registros de donantes y establecer al interior de los partidos los **consejos de control ético** y la figura del **mandatario único financiero** como responsable exclusivo del manejo de los dineros del partido.
- xii) Eliminar las transacciones en efectivo y conducir todas las operaciones de los partidos a través del sistema bancario.

Finalmente, se recomienda reforzar la estructura de la transparencia y la rendición de cuentas. Las carencias de los países latinoamericanos, caracterizados por la impunidad ante el escándalo y la falta de mecanismos y controles frente al ejercicio del poder, se reflejan inevitablemente en el tema del financiamiento a la política, del que se ocupa el siguiente apartado.

³²⁰ H. de la Calle Lombana, “La crisis de los partidos políticos: ¿Profundización o reforma? Hacia una agenda interamericana para la reforma y modernización de los partidos políticos”, Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA, Washington, D.C., 2003, pp. 6-10, en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/normas/El_desafio_del_Financiamiento/dream%20weaverr/OTROS%20DOCUMENTOS/Informe_FIAPP_Cartagena.pdf

IX) Financiamiento político y rendición de cuentas

Las regulaciones tendientes a la transparencia financiera buscan que los partidos, candidatos y otros actores políticos reporten a las autoridades públicas las fuentes de sus recursos y el uso dado a los mismos. También incluye las reglas que definen si esa información es o no auditada y publicada.

Estas regulaciones presentan considerables variaciones entre países. Por lo general, imponen la obligación de elaborar reportes financieros a los partidos más que a los candidatos, sobre actividades tanto regulares como electorales, con divulgación de las fuentes de financiamiento así como de los gastos, y con la realización de auditorías de la información por parte de alguna autoridad competente.

El análisis de las características de la región que competen a este tema evidencia que la mayor parte de los países latinoamericanos ha incorporado en sus legislaciones obligaciones de transparencia, con excepción de El Salvador. Un mapeo comparado de los 18 países latinoamericanos sobre estos elementos permite señalar lo siguiente:

- i) Si bien la rendición de cuentas se encuentra, en algunos países, dirigida fundamentalmente a responder por el buen manejo y destino de los fondos provenientes del Estado, en América Latina existe una tendencia al establecimiento de procedimientos que contemplan la rendición de cuentas relativa a los ingresos de carácter privado y a los movimientos financieros de los partidos. Guatemala es el único país en que la rendición de cuentas está ligada estrictamente a la financiación pública. En los países restantes, deben hacerse públicos o someterse a consideración del órgano de control los movimientos financieros realizados tanto con fondos públicos como privados.
- ii) Aunque la obligación de rendir cuentas debe alcanzar a todos los actores importantes en el proceso de financiamiento, en casi todos los casos la tarea de la rendición recae fundamentalmente en los partidos políticos, siendo pocos los países en los que la legislación electoral involucra a los candidatos u otros actores en este procedimiento.
- iii) No es común en la región que los funcionarios electos sean removidos de sus puestos cuando se demuestran violaciones.
- iv) En prácticamente todos los países de la región los procedimientos investigativos se llevan a cabo después de las elecciones, lo que vuelve imposible que la detección de operaciones irregulares se sancione también a través del voto popular.

Si bien el análisis comparado pone en evidencia la existencia de una tendencia regional hacia la apertura de la información a los ciudadanos —a través, por ejemplo, de la publicación de los balances de los partidos—, ésta es aún incipiente y se refiere principalmente a la publicación en gacetas y diarios oficiales, normalmente de poca circulación. Sin duda, uno de los principales retos que enfrentan los países latinoamericanos en materia de financiamiento de la política es el de establecer nuevos cauces para la difusión de información y simplificar las rutas existentes.

Cuadro C.6.9

**Rendición de cuentas y divulgación en materia de financiamiento de la política
en América Latina**

<i>País</i>	<i>Por partido</i>	<i>Por candidato</i>	<i>Por donante</i>	<i>Publicidad</i>	<i>Entes de control</i>
Argentina	Sí	No	No	Sí	Jueces Federales con competencia electoral (uno por cada distrito) y Cámara Nacional Electoral con competencia nacional.
Bolivia	Sí	No	No	No ¹	Órgano Electoral
Brasil	Sí	Sí	Sí	Sí	Órgano Electoral
Colombia	Sí	Sí	No ²	Sí	Órgano Electoral
Costa Rica	Sí	No	No	Sí	Órgano Electoral
Chile	Sí	Sí	Sí ³	No ⁴	Órgano Electoral/ Contraloría
Ecuador	Sí	No	No	Sí	Órgano Electoral
El Salvador	No	No	No	No	Corte de Cuentas de la República ⁵
Guatemala	Sí	No	No	Sí ⁶	Órgano Electoral
Honduras	Sí	No	No	No	Órgano Electoral
México	Sí	No	No	Sí	Órgano Electoral
Nicaragua	Sí	No	No	Sí	Contraloría General/Órgano Electoral/Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Panamá	Sí ⁷	Sí ⁷	No	Sí (Aporte Público)	Órgano Electoral/ Contraloría General ⁸
Paraguay	Sí	No ⁹	No	No	Órgano Electoral
Perú	Sí	No	No	Sí ¹⁰	(Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE)
Rep. Dominicana	Sí	No	No	No	Órgano Electoral/ Contraloría General
Uruguay	Sí	Sí	No	Sí	Órgano Electoral
Venezuela	Sí	Sí	No	No	Órgano Electoral

Fuente: Elaboración propia, con base en la legislación latinoamericana.

- ^{1.} *Lo que se hace público son las resoluciones aprobatorias de las rendiciones de cuentas. Sin embargo, no existe una prohibición expresa para la publicidad de los informes presentados por los partidos.*
- ^{2.} *En el informe de ingresos y gastos, los partidos y movimientos políticos tienen que aportar una relación de donantes, indicando su importe en cada caso y el nombre de la persona y su dirección.*
- ^{3.} *Siempre y cuando se trate de donaciones privadas de carácter público.*
- ^{4.} *En Chile no existen normas para divulgación de información sobre gastos de campañas; sin embargo, alguna información se difunde a través de gacetas o publicaciones en periódicos locales y boletines. El servicio electoral publica información después de verificado proceso electoral.*
- ^{5.} *En la práctica no ejerce ese control.*
- ^{6.} *Los medios de publicación son a criterio del Órgano Electoral. A la fecha sólo se han publicado algunos datos generales en la página del TSE y se hace difícil el acceso a cualquier otro dato (art. 25 del reglamento de Fiscalización...).*
- ^{7.} *La información se entrega solamente al TE, quien no puede divulgarla pero queda obligado a entregarla a las autoridades competentes.*
- ^{8.} *Contraloría General ejerce control en lo referido al aporte público.*
- ^{9.} *La rendición de cuentas no es por candidato, sino sólo por partido (aunque puede interpretarse partido como candidatura). Ley 834/1996, Artículo 64.*
- ^{10.} *Toda la información relacionada con el financiamiento de los partidos políticos y con la labor que realiza la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP), así como la contabilidad detallada y los informes técnicos financieros que emiten los partidos para su posterior control, puede ser consultada en la página web institucional de la ONPE. Las resoluciones por sanción son publicadas en el diario oficial El Peruano.*

Es necesario recalcar que una de las razones más importantes para regular la financiación de los partidos y las campañas y transparentar todas las actividades al respecto es el empoderamiento de los votantes. Al poner a disposición de la ciudadanía la información necesaria sobre los movimientos financieros de los partidos se da la posibilidad al elector de tomar una decisión más informada y ejercer un control sobre el comportamiento de partidos y candidatos. Como bien apunta Gene Ward,³²¹ la divulgación es a la política lo que los informes financieros son a los negocios. La divulgación cumple con dos funciones claves: contabilidad y rendición de cuentas, que sirven como medidas preventivas y como herramientas de control para combatir la corrupción política.

Como en todos los temas que cruzan la relación entre los ciudadanos y el poder público, la divulgación de información sobre los recursos que ingresan a los partidos y la forma en que se gastan es un requisito indispensable para fortalecer el apego a las normas y establecer consecuencias efectivas por su incumplimiento.

No hay rendición de cuentas sin información útil y de fácil acceso que permita conocer el desempeño de los candidatos y los partidos. De ahí la importancia de que los movimientos financieros de los partidos políticos y candidatos sean sometidos no sólo a la vigilancia rigurosa de los organismos de fiscalización sino a la inspección y el escrutinio público. En la medida en que los medios de comunicación, las organizaciones civiles y los ciudadanos en general disponen de información sistemática y fidedigna sobre las actividades financieras de los partidos y la proveniencia de sus recursos, es posible controlar los excesos y violaciones en los ingresos y gastos de los mismos.

³²¹ G. Ward, "Disclosure Requirements in Political Party and Campaign Financing", documento presentado en la II Reunión del Foro Interamericano de Partidos Políticos, Vancouver, 2002.

Como lo señala Ferreira,³²² el desafío pasa por crear los medios para que la relación entre dinero y política sea cada vez más transparente, posibilite al ciudadano el ejercicio del voto informado y estimule a los partidos a ejercer un control recíproco para ajustar su conducta a las normas existentes y a las expectativas de la ciudadanía.

Quizá, los retos más sustanciales en este punto se encuentran en la apertura de información sobre donantes particulares. Existe actualmente un debate al respecto. La transparencia, como un fin social y colectivo, se enfrenta con el interés privado de los donantes a los partidos. Así, se ha argumentado que la búsqueda de la transparencia lesiona el derecho individual a la intimidad y la libertad de contribuir a un partido o candidato sin que se divulguen los datos personales. Sin embargo, el conflicto entre la prevalencia del interés colectivo sobre el interés individual debe ser resuelto según el contexto jurídico, social y cultural en que se inserte.

En suma, las reglas de transparencia buscan arrojar luz sobre las fuentes de apoyo de partidos y candidatos, así como sobre el cumplimiento por parte de éstos de la legislación de financiamiento político. Revelar esa información posee un valor intrínseco para la democracia, pero las reglas de transparencia también tienen una decisiva importancia instrumental para posibilitar el éxito de otras medidas de regulación del financiamiento político, como los límites a las contribuciones y al gasto. La eficacia de los topes depende casi enteramente de la presencia de un sólido sistema de reporte y divulgación de las finanzas de partidos y candidatos.

B.6.f. Los sistemas de financiamiento de la política y la perspectiva de género

En América Latina, como en la mayor parte del mundo, históricamente las mujeres han estado subrepresentadas en los cargos de elección popular; por ello se han apoyado medidas para incrementar la presencia femenina en las esferas de poder. Así, durante la década de los 90, 11 países latinoamericanos adoptaron leyes para el establecimiento de cuotas de género que garantizan a las mujeres niveles mínimos de participación política como candidatas en las elecciones nacionales.

Los resultados de esta medida saltan a la vista. La representación femenina en las Cámaras Bajas se incrementó de una media de 9% en 1990, a 15% en 2002 y 21% a 2010; y de 5 a 12% y luego a 21% en el Senado en el mismo lapso (medias regionales para América Latina). A su vez, algunos partidos han modificado sus estatutos para vincular a las mujeres en cargos directivos, otorgándoles entre 30 y 50% de representación en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Perú, Venezuela y Paraguay.

Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Panamá son los países de la región donde se ha elegido a una mujer para ocupar la presidencia; Bolivia y Ecuador también han contado con presidentas de la República (aunque no elegidas directamente). En Brasil, Colombia, Perú y Venezuela, mujeres se han postulado para la presidencia con posibilidades reales de ganar. Otras naciones han contado con vicepresidentas, y dos países en particular han escogido a mujeres para gobernar las dos ciudades más populosas de la región —y del mundo—: São

³²² D. Ferreira Rubio, "Rendición de cuentas y divulgación", en S. Griner y D. Zovatto G. (coords.), *op. cit.*, 2004, p. 78.

Paulo y Ciudad de México. Además, durante los años 90 en México, fueron mujeres quienes dirigieron dos de los tres partidos políticos más importantes del país.

No obstante estos avances, quedan por delante retos significativos, y no basta con el establecimiento de sistemas de cuotas para asegurar la equidad y la incorporación de la mujer en la contienda política. Algunos estudios han afirmado que la cuestión del financiamiento tiene implicaciones en la participación de las mujeres, porque éstas cuentan con menor poder económico, menor formación interna en los partidos y conocimiento limitado de la maquinaria electoral, por lo que enfrentan mayores dificultades para competir. Por lo tanto, se argumenta que cuanto más democrático sea un sistema en términos de financiamiento, más se aproximará a la equidad de género. Dentro de esta línea de pensamiento Velásquez³²³ señala que:

[...] escollo real y más inhabilitante que enfrenta la mujer en la política es la falta de acceso a los recursos financieros del partido político al que pertenece, pues aunque los partidos poseen recursos para realizar campañas electorales, las mujeres no se benefician de ellos. Así, no obstante los avances que se han dado en la incorporación de la mujer en la política, la perspectiva de género no ha llegado a atravesar y extender a las mujeres el crucial tema del financiamiento. Financiar campañas electorales y, más generalmente, financiar cualquier actividad política, se torna así en un tema más crítico para las mujeres que para los hombres.

Diversas razones están en la base de esta problemática. Ballington³²⁴ indica que aunque la obtención de recursos para financiar las campañas políticas es un reto para los líderes de ambos géneros, hay algunas razones por las cuales su obtención se torna especialmente problemática para las mujeres. Entre ellas se encuentran las barreras psicológicas, derivadas de la esfera doméstica en que tradicionalmente se las ubica; las redes de negocios y profesionales que se han estructurado principalmente alrededor del género masculino; los altos costos de la competencia, y las dificultades para contar con los fondos iniciales que den proyección a las candidaturas femeninas.

Estos condicionamientos, que pesan significativamente sobre las posibilidades de participación política y electoral de la mujer, son los que han motivado que algunos sectores promuevan la equidad de género a partir de la regulación de la financiación de los partidos.

Ana Isabel García³²⁵ ha mostrado que los debates actuales sobre el papel del dinero en la política rara vez consideran el enfoque de género y sus implicaciones para la participación de las mujeres en la política. Su investigación revela, asimismo, que en América Latina no existe ninguna tendencia definida a regular la asignación de recursos financieros para la promoción de la participación de las mujeres, ni para facilitar su acceso a los fondos partidarios que les

³²³ S. Griner y D. Zovatto G. (coords.), *op. cit.*, 2004, p. 327.

³²⁴ J. Ballington, "Gender Equality in Political Party Funding", en *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*, International IDEA, Estocolmo, 2003, pp. 158-161.

³²⁵ A. I. García Quesada, "Financiamiento político y perspectiva de género", en S. Griner y D. Zovatto (coords.), *op. cit.*, 2004, pp. 143-183.

permita competir electoralmente en condiciones de equidad, tanto al interior de los partidos como en el ámbito nacional. Un recuento de los principales hallazgos de su estudio incluye lo siguiente:

- i) La legislación que regula los sistemas de financiamiento de partidos y campañas electorales de la mayoría de los países de la región no ha hecho explícita la dimensión de género en la normativa específica.
- ii) Sólo en Costa Rica y Panamá se identifican normativas referidas a los sistemas de financiación en los que, siguiendo criterios de género, se incorporan previsiones en materia de formación política de mujeres.
- iii) Existen en la región casos de partidos políticos cuyos estatutos de funcionamiento consideran la asignación de recursos para mujeres candidatas, como, entre otros, el Partido Arnulfista de Panamá, los partidos Liberación Nacional y Movimiento Libertario, de Costa Rica, y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de El Salvador.

En virtud de la carencia generalizada de regulación y experiencia en esta materia, se exponen aquí algunas las principales recomendaciones formuladas en el marco del III FIAPP (Cartagena de Indias 2003) de la OEA, así como durante el seminario “¿Es el financiamiento un obstáculo para la participación política de la mujer?”, organizado por la OEA e IDEA Internacional (Washington, D.C., 2003):

- El financiamiento político y la equidad de género no son variables independientes. Su análisis debe estar estrechamente vinculado al funcionamiento de los sistemas electorales, de partidos y de gobierno que rijan en un país determinado.
- El apoyo a las mujeres debe suministrarse en todas las etapas del proceso político, tanto en su condición de aspirantes como cuando fungen de candidatas y gobernantes. También es importante el apoyo que se les presta a nivel local y comunitario.
- El financiamiento debe entenderse como un análisis de costos más allá de lo estrictamente monetario.
- Aumentar el número de mujeres en las esferas públicas y privadas, a través de mecanismos de acción afirmativa como las cuotas, representa una solución incompleta. Es imperativo garantizar la calidad y sostenibilidad en el tiempo de dicha participación. La educación ha demostrado ser la base sobre la que se construye el acceso de las mujeres a mejores oportunidades. No obstante, acciones concretas como la provisión de financiamiento temprano para las campañas electorales, la ayuda en las labores domésticas, la capacitación y el fortalecimiento de redes de apoyo, se han convertido en incentivos definitivos de las mujeres para tomar la decisión final de conquistar nuevas posiciones en la política.
- Los partidos políticos juegan un papel fundamental en la formación de liderazgo, selección de candidatos a cargos de elección popular y la conformación de los Gabinetes de gobierno. La experiencia revela que si las cúpulas de los partidos —en su mayoría ocupadas por hombres— no tienen la voluntad de emprender procesos de reforma de sus estructuras internas, la participación política de la mujer seguirá siendo limitada.

- Finalmente, dada la poca experiencia en la materia, se considera importante coordinar los esfuerzos que distintas organizaciones realizan en materia de equidad de género y financiamiento de la política.

En suma, en lo referido a la relación entre financiamiento de la política, perspectiva de género y participación política, debe resaltarse el hecho de que la reflexión y la investigación sobre género y financiamiento de partidos y campañas es un tema insuficientemente explorado, tanto por quienes estudian la temática de género como por quienes analizan los problemas asociados al financiamiento de la política. Si la búsqueda de mayores espacios para la participación política de la mujer pasa necesariamente por sus posibilidades reales de acceder a la competencia política, pareciera entonces revestir especial interés el profundizar la reflexión sobre este tema, e incorporar el análisis con perspectiva de género en los procesos de reforma sobre financiamiento político.

C.6.g. Consideraciones finales

Todo lo hasta aquí analizado arroja dos conclusiones principales. La primera, que el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales es un tema complejo, controvertido, irresuelto, para el cual no existen panaceas ni fórmulas mágicas y cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma. En efecto, estamos ante un asunto no solamente técnico sino esencialmente político, clave para la calidad y buen funcionamiento de la democracia.

La segunda, que durante las tres últimas décadas se han logrado avances significativos en esta materia en la región latinoamericana, aunque con sustanciales variaciones entre los distintos países.

Después de estar prácticamente ausente en la agenda política regional, el financiamiento para la actividad política recibe continua atención no sólo a escala nacional, donde se registra un intenso proceso de reformas, sino también en el marco de conferencias especializadas de expertos en la materia (México 2001 y Atlanta 2003), así como por los jefes de Estado del hemisferio (Cumbre de Québec y Carta Democrática Interamericana, 2001), los jefes de Estado del Grupo de Río (Reunión en Cuzco , Perú, 2003), al igual que por parte de los partidos políticos en el marco de las reuniones del FIAPP (Miami 2001, Vancouver 2002 y Cartagena de Indias 2003).

La importancia creciente del tema se ha visto reflejada asimismo en la cantidad y calidad de investigaciones comparadas y estudios nacionales, sobre todo en la última década.

A modo de recapitulación, el diagnóstico comparado en los 18 países analizados arroja las siguientes tendencias:

1. En lo formal, predominan los sistemas de financiamiento mixto, con una importancia creciente del financiamiento público directo e indirecto, aunque aún con predominio del financiamiento privado.

2. El otorgamiento de recursos públicos convive con el afán de imponer límites legales a las contribuciones privadas. Estos rasgos formales contrastan, empero, con la percepción generalizada de que estas últimas superan ampliamente a los fondos públicos en casi totalidad de los países de la región. La presunción se ve reforzada por los frecuentes escándalos de corrupción, financiamiento ilegal, dinero proveniente del narcotráfico, etcétera.
3. Debido a la combinación de factores como la regulación inadecuada, la ineficacia de los órganos de control y del régimen de sanciones y de prácticas políticas hasta ahora favorables a la trasgresión de las normas, el financiamiento público, más que un sustituto parcial del privado, ha funcionado, en muchos casos, como aditamento del mismo.
4. Existe una tendencia a favor de controlar los disparadores del gasto electoral, estableciendo topes y acortando campañas, con resultados disímiles en los diferentes países. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos hacia actividades de investigación y capacitación.
5. Mientras ciertos temas han sido adecuadamente tratados, otros cuentan, en cambio, con una regulación precaria o inexistente; un ejemplo claro es el acceso gratuito a los medios electrónicos de comunicación. Sobre este método de financiamiento público indirecto la regulación presenta uno de los mayores vacíos a escala regional, con la excepción de Argentina, Brasil, Chile y México.
6. Los niveles de transparencia siguen siendo bajos, si bien se observa un mayor número de reformas dirigidas a fortalecer la rendición de cuentas y a mejorar la divulgación. Se constata asimismo en este ámbito un papel creciente y positivo de los medios de comunicación y de la sociedad civil.
7. Sin perjuicio de reconocer ciertos avances, la gran mayoría de las reformas a los regímenes partidarios no han sido acompañadas del necesario fortalecimiento de los órganos de control y del régimen de sanciones. Éste sigue siendo uno de los puntos más débiles de los sistemas de financiamiento en la región.
8. El tema del financiamiento y la perspectiva de género es un aspecto poco desarrollado en América Latina. Si bien se le ha prestado cada vez mayor atención, ello no se ha traducido aún en regulaciones específicas.

C.6.h. Principios y consideraciones para una reforma

La financiación a la política, lejos de un tema aislado, recorre la columna vertebral de los sistemas democráticos contemporáneos. Más allá de la evidente dimensión económica involucrada —que obliga a mantener límites razonables al gasto electoral y a hacer un uso racional de los recursos—, sus consecuencias e implicaciones se extienden a otros ámbitos de la competencia democrática y del ejercicio del poder: la autonomía del poder político respecto del poder económico y los grupos de interés, la entrada de intereses adinerados a la política, la equidad en las condiciones de competencia, las oportunidades para nuevos partidos y fuerzas políticas, el grado en que la diversidad política encuentra un cauce en el sistema partidario, la cercanía entre partidos y candidatos y los electores. Todos ellos se encuentran en conexión

directa con la forma en que se financia a los partidos y se mantiene en funcionamiento el sistema electoral.

Cada una de las dimensiones mencionadas debe tomarse en cuenta en cualquier proceso de reforma. La interdependencia del financiamiento político con otros aspectos cardinales del funcionamiento democrático exige una visión integral y congruente, que vincule cualquier modificación al respecto con el tema, más amplio, de la reforma político electoral en su conjunto. A continuación se realiza un recuento de los objetivos generales que deben guiar el diseño y reforma de los esquemas de financiamiento político.

1. Garantizar una efectiva competencia electoral y promover la equidad política. Los partidos y candidatos deben competir en condiciones de equidad. Una adecuada regulación del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales resulta esencial para equilibrar las condiciones de la competencia electoral. El acceso de los partidos a los medios de comunicación (particularmente a la televisión) en condiciones de equidad es también fundamental.

2. Garantizar la independencia de los partidos políticos. En virtud de los costos que inevitablemente implica para los partidos desarrollar sus campañas y actividades ordinarias, es importante que cuenten con fuentes de financiamiento público, de modo que se evite la dependencia del funcionamiento privado y la influencia excesiva, por esa vía, de los grupos de interés. En el mismo sentido, es fundamental mantener una vigilancia estricta sobre el financiamiento privado e implementar límites a las contribuciones. El financiamiento público que se otorgue a los partidos debe guardar un equilibrio razonable con las contribuciones privadas, que no someta al régimen político a la influencia desmedida de los grupos económicos —e, incluso, al de fuentes ilegales— pero que, a la vez, mantenga una sana conexión entre ciudadanos y partidos.

3. Incrementar la transparencia mediante el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas y de divulgación. La transparencia de las finanzas de los partidos no sólo permite a los electores decidir su voto con base en información adecuada y suficiente, sino que constituye un mecanismo eficaz para asegurar el apego de los partidos y candidatos a las normas establecidas. El acceso a la información de las finanzas partidistas es una condición indispensable para la rendición de cuentas.

4. Reducir el gasto electoral y asegurar el uso razonable de los recursos. Medidas importantes para el logro de este objetivo son, entre otras, acortar la duración de las campañas electorales, establecer topes a los gastos de los partidos, prohibir o restringir la compra de publicidad política y otorgar financiación pública.

5. Mejorar el uso de los fondos públicos invirtiendo en el fortalecimiento de partidos democráticos. Los partidos y la competencia política abierta y libre entre ellos son esenciales para la existencia, el funcionamiento y la sostenibilidad democrática, lo cual demanda que éstos tengan acceso, en condiciones de equidad, a recursos adecuados para financiar sus actividades ordinarias y electorales. Es aconsejable, asimismo, que parte de los fondos públicos se invierta en actividades de investigación, formación y capacitación, y en el fortalecimiento y la institucionalización de partidos y sistema partidarios democráticos.

6. Fortalecer la independencia de los órganos de control y dotarlos de instrumentos eficaces. El cumplimiento es esencial en cualquier sistema regulatorio. De ahí la importancia, como he insistido a lo largo de este análisis, de contar con órganos de control fuertes y autónomos, así como con un régimen de sanciones eficaz, que combine adecuadamente incentivos con castigos. Cada regla o disposición debe acompañarse de un procedimiento claro para garantizar su aplicación.

7. Incorporar el enfoque de género en las discusiones y regulaciones sobre el financiamiento de los partidos políticos. El tema de la participación de la mujer en la política ha tomado mayor relevancia en los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, este interés aún no se ha traducido en mecanismos que garanticen el acceso de las mujeres al financiamiento político en condiciones de equidad. Por ello, es necesario profundizar el debate e incorporar la perspectiva de género en los procesos de reforma.

La experiencia comparada demuestra que el éxito en la persecución de estas metas reside de forma significativa en la instauración de reglas claras, congruentes entre sí y acompañadas por órganos, procesos y mecanismos que aseguren su cumplimiento.

Un buen sistema de financiamiento debería garantizar una competencia política abierta, libre y equitativa, y contribuir a fortalecer la confianza pública en los partidos, la política y la democracia. En este sentido, un sistema mixto (público y privado), con divulgación plena y un órgano de control verdaderamente autónomo respaldado por un eficaz régimen de sanciones, son requisitos esenciales para el éxito de una reforma en esta materia. La construcción de esquemas de financiamiento que satisfagan plenamente estas condiciones es todavía un camino por el que los países latinoamericanos se encuentran en tránsito.

Sección C

Capítulo 7

Las instituciones de la democracia directa

La crisis de representación del sistema partidario examinada con detalle en el capítulo 5 y el descontento creciente con la política generaron cambios en numerosos países de la región a través de una doble vía: reformas constitucionales e incorporación de mecanismos de democracia directa como una manera de complementarla o incluso, en algunos países, con el propósito de quererla suplantar.

Los objetivos centrales de este capítulo son:

- determinar hasta qué punto las instituciones de democracia directa han llegado para quedarse;
- cuáles son sus principales modalidades y características, y
- cuáles han sido sus efectos en relación con los problemas a los que intentan responder.

Ni en la academia ni en el derecho constitucional comparado existe consenso sobre cómo definir la democracia directa (o semidirecta, como se le suele denominar en la literatura estadounidense). En este trabajo se considera que los institutos de democracia directa incluyen las diversas formas de participación política en las que, a través del ejercicio del voto directo y universal, es decir, las consultas populares (en sus diversas formas jurídicas: plebiscito, referéndum y revocatoria de mandato), los ciudadanos votan a favor o en contra de una propuesta. Asimismo, se incluye la iniciativa legislativa como otro mecanismo de democracia directa, por considerarla un procedimiento político de participación ciudadana directa que puede afectar al conjunto de la población e impactar al sistema político. Esta definición deja afuera a otros mecanismos como la participación ciudadana en las decisiones sobre el uso de los recursos fiscales (presupuesto participativo) y en el control de la política (como la defensoría del pueblo y la auditoría ciudadana), pues ellas están acotadas por el ámbito territorial o por el tema en cuestión, y constituyen mecanismos de democracia participativa.³²⁶

¿Puede ser deseable lo poco posible? Una primera reacción sería decir que esta pregunta resulta irrelevante ya que, si la democracia directa es poco posible, entonces no tiene sentido preguntarse si es deseable. La historia indica que la experiencia de la democracia griega, más

³²⁶ A. Lissidini, *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, Buenos Aires, 2011c, pp. 11-18: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/lissidini/lissidini.pdf>

precisamente la ateniense, así como la de algunas de las comunas urbanas medievales, fue corta y que los grados de **democracia pura** que alcanzaron son bastante discutibles.

Las experiencias de Liechtenstein, de Italia, de algunos estados de la Unión Americana, pero sobre todo de Suiza (el ejemplo más citado y estudiado), evidencian la importancia de las prácticas de democracia directa en el proceso de formación de la voluntad política. Sin embargo, si bien interesantes desde el punto de vista comparado, estas experiencias no permiten entender a cabalidad el funcionamiento de los mecanismos de democracia directa en nuestra región.

En tiempos como los actuales, en los que los parlamentos y los partidos gozan de una confianza muy baja ante la opinión pública, los mecanismos de participación ciudadana son vistos por ciertos sectores como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos.

Se ha instalado así, en la agenda política latinoamericana, un debate en torno a los potenciales beneficios y riesgos de estas instituciones. Para un sector existe una contraposición peligrosa entre la democracia representativa y la directa, así como el riesgo de un posible uso demagógico de estas instituciones. Para otro, en cambio, esta supuesta contradicción forma parte del pasado ya que, como la experiencia comparada lo demostraría, las instituciones de democracia directa, más que una alternativa *per se*, deben verse como complemento de la democracia representativa.

C.7.a. Principales modalidades de democracia directa en América Latina

A nivel comparado, en América Latina converge una variedad de instituciones de democracia directa y una pluralidad conceptual y terminológica que podría generar confusión. Dado que la mayoría de las Constituciones latinoamericanas denominan estos mecanismos con términos diferentes —iniciativa legislativa popular, plebiscito, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, para citar tan sólo algunas de las expresiones más usuales—, la búsqueda de una unidad de acepciones y conceptos que trasciendan el ámbito nacional resulta, aunque difícil, imprescindible para entender mejor cuando tratamos este tema.

Siguiendo la definición arriba mencionada, en esta investigación he clasificado los mecanismos de democracia directa en tres grupos:

1. **consulta popular** (plebiscito/referéndum), por mucho el mecanismo más usado;
2. **iniciativa legislativa popular**, y
3. **revocatoria de mandato**.

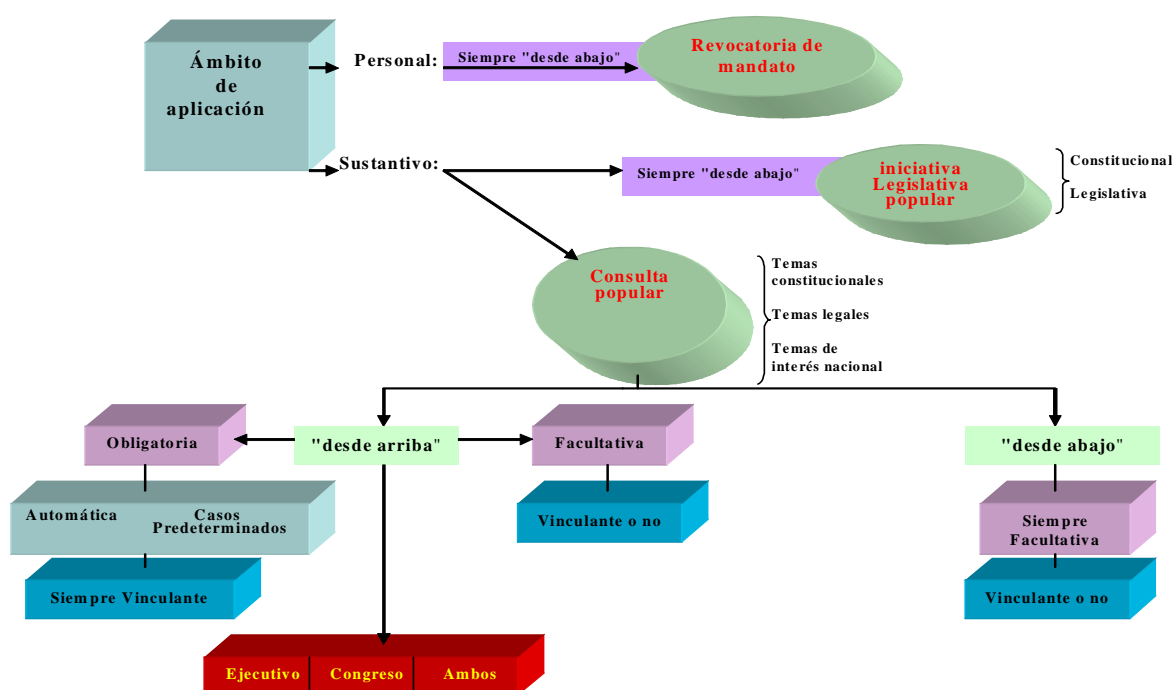
Consciente de que toda clasificación presupone grados diversos de subjetividad y arbitrariedad, el propósito que me anima es presentar un asunto complejo de la manera más clara posible.

De esta forma, un criterio de clasificación basado en el ámbito de aplicación, distingue entre mecanismos de democracia directa de tipo personal (referidos a una persona o autoridad) o

sustantivos (referidos a un tema). Asimismo, existen mecanismos catalogados por el origen de la iniciativa, es decir, “desde abajo” o popular, o “desde arriba” o institucional. Al respecto, en el siguiente gráfico (C.7.1) se observa la diversidad de mecanismos.

Gráfico C.7.1

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA



Fuente: D. Zovatto G., "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007", en A. Lissidini *et al.* (coords.), *Democracia directa en América Latina*, 2008, p. 256.

Consulta popular, plebiscito o referéndum son términos que se utilizan indistintamente en los diferentes países de América Latina para referirse al más común y utilizado de los mecanismos de democracia directa. Si bien algunos distinguen entre plebiscito (consulta vinculada a los poderes personales de un gobernante) y referéndum (consulta popular que versa sobre la aprobación de tratados internacionales, textos legales o constitucionales),³²⁷ en este trabajo empleo el término “consulta popular” para referirme indistintamente a ellos.

Por su naturaleza, la consulta popular puede ser obligatoria o facultativa. A su vez, la obligatoria puede dividirse en: a) obligatoria automática, en un caso previsto específicamente por la constitución, y b) obligatoria acotada a determinados procedimientos, sólo iniciados

³²⁷ M. Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 6ª ed., Editorial Ariel, Barcelona, 1980, p. 81.

cuando surge una situación predefinida (por ejemplo, un conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso no solucionable en el marco del sistema representativo).

Encontramos ejemplos de consulta obligatoria automática en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, donde determinadas decisiones que afectan a la soberanía nacional quedan sujetas a la voluntad de los ciudadanos. En este sentido, en varios países se debe consultar el criterio de la población cuando se promueven iniciativas para modificar la división política administrativa del territorio o los distritos electorales. Ello incluye, según la Constitución Política de cada país, la creación de nuevas provincias, departamentos y/o distritos electorales; la autonomía regional o local; la aprobación de estatutos orgánicos regionales o locales, y los casos de unión de dos o más unidades territoriales o distritos electorales. Consultas populares automáticas en alguna de estas situaciones son posibles en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela.

En Bolivia, además, se realiza consulta popular de manera automática cuando se trata de aprobar tratados internacionales que refieran a aspectos específicamente definidos en la Constitución Política. Procede de igual forma cuando se quiere convocar a una Asamblea Constituyente, situación que también es de consulta automática en Colombia y Ecuador. En Panamá, de manera similar, la Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente debe ser ratificada en referéndum para ser válida.

En El Salvador se convoca a consulta popular ante la posibilidad de conformar una república unida de los países del istmo centroamericano. En Guatemala, ante las regulaciones del diferendo territorial entre ese país y Belice, y en Panamá en los casos vinculados al destino del Canal de Panamá.

Con respecto a las consultas obligatorias de carácter acotado, éstas se encuentran presentes en Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En Chile se consultan las reformas constitucionales sólo si hay divergencia entre el Ejecutivo y el Parlamento. En Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, de acuerdo con la Constitución, toda reforma constitucional (enmienda para el caso paraguayo) debe ser ratificada en última instancia mediante referéndum. En Guatemala las reformas constitucionales que realice el Congreso sólo necesitan ratificación popular. Por otra parte, las consultas facultativas (opcionales) también pueden clasificarse en dos grupos:

- a) Cuando la iniciativa proviene **desde arriba**, es decir, cuando los órganos estatales tienen de manera exclusiva el derecho de poner en marcha el mecanismo. Éstas pueden provenir del Ejecutivo, del Congreso o de ambos de manera coordinada.
- b) Cuando la iniciativa proviene **desde abajo**, es decir de la propia ciudadanía, hace falta precisar cuál es la barrera a sortear (porcentaje o número mínimo de firmas de ciudadanos) para poner en marcha el mecanismo.

De los 17 países que regulan las consultas populares en la región, en 13 existe la posibilidad de realizar consultas facultativas,³²⁸ que se pueden dividir con base en la legislación, según el origen de la iniciativa.

- Ejecutivo, Legislativo o el Pueblo: Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Venezuela.
- Ejecutivo o Legislativo: Argentina, Guatemala y Paraguay.
- Ejecutivo o el Pueblo: Colombia, Ecuador³²⁹ y Perú.³³⁰
- Legislativo: Brasil.
- El Pueblo: Uruguay.

Por su carácter, los resultados de las consultas populares pueden o no ser vinculantes; en caso de serlo, requieren o no un quórum determinado. En el constitucionalismo comparado latinoamericano observamos que los procedimientos vinculantes se establecen para todas las consultas de carácter obligatorio y para las que suponen ratificar reformas constitucionales. Sin embargo, la mayoría de los países de la región no asocian la validez de una consulta con un quórum determinado de la votación.

En Uruguay y Venezuela, las consultas contra leyes tienen carácter vinculante. En Ecuador, todas las consultas son vinculantes y de cumplimiento inmediato. En Paraguay, el Congreso puede determinar que una consulta sea o no vinculante. En Argentina, a iniciativa de la Cámara de Diputados, el Congreso de la Nación podrá someter a consulta popular vinculante todo proyecto de ley con excepción de aquellos cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente reglado por la Constitución Nacional. La consulta no tiene carácter vinculante cuando la convoca exclusivamente el Poder Ejecutivo.

En Colombia tienen carácter vinculante las cuestiones propuestas por el presidente con el acuerdo del Parlamento, o bien cuando participa una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral en referéndum para la derogatoria de una ley. En Honduras, la consulta es de cumplimiento obligatorio si concurre por lo menos 51% del total de la participación en la última elección general, y si el voto afirmativo logra la mayoría de votos válidos; si, por el contrario, el resultado no es afirmativo, la consulta sobre los mismos temas no podrá realizarse en el mismo periodo de gobierno ni en el siguiente. En Bolivia, la ley del referéndum estableció que los resultados de la consulta popular serían de vigencia inmediata y obligatoria, estableciéndose así su carácter vinculante. Por su parte, en Nicaragua existe un vacío, ya que la Ley Electoral no dice expresamente que la consulta sea vinculante.

En Costa Rica, por último, los resultados serán vinculantes para el Estado si la participación de ciudadanos inscritos en el padrón electoral para la legislación ordinaria es de, al menos, 30%.

³²⁸ Los tres países que no tienen consultas facultativas de carácter nacional son Chile, El Salvador y Panamá. Como se indica, en estos tres países sólo es posible realizar consultas populares de carácter obligatorio. En Chile, sin embargo, la Constitución permite la consulta facultativa en el plano subnacional para aprobar la ley orgánica municipal. En Panamá, la Constitución otorga a la ciudadanía el derecho a referéndum sólo en asuntos atribuidos a los Concejos.

³²⁹ De acuerdo con la nueva Constitución Política de Ecuador, aprobada en referéndum en agosto de 2008, los gobiernos autónomos descentralizados, e incluso la ciudadanía ecuatoriana en el extranjero, pueden convocar a consultas populares.

³³⁰ De manera genérica, la Ley Orgánica de Elecciones, en el artículo 6, indica que el referéndum puede ser requerido por el Estado o la ciudadanía.

Para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que demanden aprobación legislativa por mayoría calificada, se requiere un mínimo de 40 por ciento.

Otro aspecto a destacar es que, en gran parte de la región, el campo de aplicación de las consultas populares se restringe mediante la exclusión de determinadas materias o con base a disposiciones positivas más o menos precisas, como en Bolivia, Guatemala y Colombia. Por el contrario, en Argentina, Ecuador, Brasil y Nicaragua, entre otros, no existen límites expresos al posible campo de aplicación de una consulta popular.

Por último, sólo algunos países —entre ellos, Ecuador,³³¹ Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela— cuentan con la institución del referéndum abrogativo o sancionatorio, que otorga a los ciudadanos la posibilidad de revocar leyes surgidas del sistema representativo. Sin embargo, en algunos países determinadas materias —por ejemplo las políticas fiscal, monetaria y crediticia—, o en el caso específico de Uruguay, aquellas privativas del Estado quedan excluidas del campo de aplicación del referéndum abrogativo.

Por último, sólo algunos países —entre ellos, Ecuador,³³² Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela— cuentan con la institución del referéndum abrogativo o sancionatorio, que otorga a los ciudadanos la posibilidad de revocar leyes surgidas del sistema representativo. En varios países, sin embargo, determinadas materias —por ejemplo las políticas fiscal, monetaria y crediticia—, o en el caso específico de Uruguay, aquellas privativas del Estado quedan excluidas del campo de aplicación del referéndum abrogativo.

El segundo mecanismo de democracia directa es la “iniciativa popular”, entendiéndose por tal el derecho de la ciudadanía a proponer proyectos de ley y reformas legales o constitucionales totales o parciales. Puede estar formulada o no formulada. La primera va acompañada de un proyecto de ley; la segunda, consiste en simples peticiones al Congreso a fin de que legisle sobre determinados asuntos. Si bien más de la mitad de los países de América Latina regulan estos mecanismos en sus diferentes modalidades, su uso limitado, salvo Uruguay y Colombia.

Por regla general, se trata de iniciativas legislativas populares “ad parlamentum”, ya que los proyectos de ley o reforma constitucional presentados son estudiados por el Parlamento, que toma la decisión al respecto sin consultar al electorado.

Sin embargo, unos cuantos países cuentan con una auténtica actividad legislativa de origen popular. Así, en Uruguay las iniciativas de reforma constitucional que provengan de la ciudadanía y que tengan el apoyo de al menos 10% de los electores hábiles, deben someterse directamente a consulta popular. En Colombia, un proyecto de ley de iniciativa popular rechazado en el Parlamento debe someterse a “referéndum aprobatorio” si 10% de los electores inscritos en el censo electoral así lo solicita.

Es importante destacar, asimismo, el caso de Perú, donde la legislación prevé la posibilidad de someter a referéndum una iniciativa legislativa rechazada o modificada sustancialmente por el Parlamento. Más recientemente, en Ecuador la nueva Constitución dispone que si después de 180 días de análisis de la propuesta ciudadana en el órgano correspondiente no hubiese una decisión, dicha iniciativa entrará en vigencia. Cuando se trate de reforma constitucional si la

³³¹ En Ecuador esta opción queda abierta mediante referéndum convocado por la ciudadanía para conocer cualquier asunto, de acuerdo con la Constitución Política.

³³² Ídem.

función legislativa no trata la propuesta en el plazo de un año, se podrá solicitar una consulta popular sin necesidad de cumplir con 8% del respaldo electoral requerido para reformas constitucionales.

En República Dominicana, la reforma constitucional de 2010 incorporó este mecanismo, indicando que no menos de 2% de los ciudadanos inscritos en el registro de electores puede someter proyectos de ley al Congreso Nacional.³³³ Lo mismo sucedió en Honduras con la reforma constitucional de enero de 2011, que incorporó en el artículo 213 la posibilidad de que la ciudadanía, en un número de al menos 3.000 ciudadanos, pueda ejercer el mecanismo de iniciativa de ley ciudadana.³³⁴

Finalmente, la **revocatoria de mandato** consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo. Por lo general, en América Latina esta posibilidad queda limitada al ámbito subnacional salvo para Bolivia, Ecuador, Panamá y Venezuela, que lo contemplan a nivel nacional. En Bolivia, todo cargo de elección popular podrá ser revocado siempre y cuando la convocatoria se realice después de la mitad del periodo por el cual fue electo, y no durante el último año de gestión. En Ecuador, los ciudadanos pueden revocar el mandato a todas las autoridades de elección popular después del primer año y antes del último año del periodo para el que fueron elegidas. En Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria para invalidar el mandato de los diputados que hayan postulado, y los ciudadanos de un circuito electoral pueden hacerlo para revocar el mandato de los diputados de libre postulación (lo que no hace una revocatoria de mandato pura).³³⁵ En Venezuela, la revocatoria se establece para todos los cargos de elección popular, incluido el de presidente de la República.

Hasta la fecha, la revocatoria de mandato sólo se ha empleado a nivel nacional en Venezuela y en Bolivia. En el primer país, en agosto de 2004, cuando se sometió a consulta ciudadana la continuidad o suspensión del mandato del presidente Hugo Chávez; en el segundo, en agosto de 2008, cuando también se sometió a referéndum revocatorio el mandato del presidente Evo Morales, del vicepresidente y de los ocho prefectos departamentales. Sin embargo, este mecanismo también está regulado en varios países en el ámbito subnacional y se ha utilizado en algunas oportunidades en Perú, Bolivia y Colombia, entre otros.

El cuadro C.7.1 sistematiza de manera resumida, en tres categorías de países, la situación actual en materia de regulación y el uso de los mecanismos de democracia directa a nivel nacional. De la información se deriva que existe un primer grupo de países (12) en los que existe al menos uno de los tres mecanismos anteriormente citados, y éste o éstos han sido utilizados. El segundo grupo de países (5) lo constituyen aquellos que no han utilizado ninguno de los mecanismos pese a que disponen de regulación. El tercer grupo está compuesto por México, el único país que no regula en su legislación nacional ninguno de estos mecanismos de democracia directa.

³³³ Cabe indicar que el artículo 97 de la Constitución Política también señala que una ley especial establecerá el procedimiento y las restricciones para el ejercicio de la iniciativa popular legislativa.

³³⁴ Reforma dada a los 13 días de enero de 2011, y publicada en la *Gaceta Oficial*, No. 32.425, del 25 de enero de 2011.

³³⁵ En Panamá también existe la revocatoria para los Representantes de Corregimiento, y puede comenzarse por iniciativa popular y por los partidos políticos cuando han sido postulados por éstos.

Cuadro C.7.1

Mecanismos de democracia directa en América Latina a nivel nacional

<i>País</i>	<i>Iniciativa legislativa popular</i>	<i>Consulta popular (plebiscito/referéndum)</i>	<i>Revocatoria de mandato</i>
Argentina	Sí	Sí	No
Bolivia	Sí	Sí	Sí, para todos los cargos
Brasil	Sí	Sí	No
Chile	No	Sí, sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre ejecutivo y congreso	No
Colombia	Sí	Sí	No
Costa Rica	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí, para todos los cargos
Guatemala	Sí	Sí	No
Panamá	Sí	Sí	Sí ¹
Perú	Sí	Sí	No ²
República Dominicana	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Uruguay	Sí	Sí	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí, para todos los cargos
El Salvador	No	Sí No se ha utilizado	No
Honduras	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Nicaragua	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Paraguay	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
México	No	No	No

Fuente: Elaboración propia.

¹ De acuerdo con el artículo 151 de la Constitución Política de Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria de mandato para destituir a los diputados que hayan postulado, y los ciudadanos de un circuito electoral para revocar el mandato de los diputados de libre postulación.

² De acuerdo al artículo 2, literal a), de la Ley 26300 y artículo 20 de la misma norma, existe la revocatoria del cargo de autoridades regionales y municipales.

En resumen, a principios de los 90 en América Latina cobró fuerza la tendencia de expandir los mecanismos de democracia directa en busca de mayores niveles de participación ciudadana para corregir la crisis de representación y hacer frente a los problemas de gobernabilidad.

Hasta marzo de 2010, como resultado de este proceso, 17 países de la región regulan a nivel nacional diferentes mecanismos de democracia directa en sus respectivas Constituciones. Cabe advertir que la gran mayoría de las Constituciones reformadas durante las décadas de los 80 y 90 incluyeron el uso de mecanismos de democracia directa. Las razones para su adopción fueron diferentes en cada país, pero en varios casos se destacaron dos condiciones de manera significativa: en la primera, la creciente influencia de intereses de políticos alternativos (*outsiders*), entre ellos presidentes neopopulistas o partidos anteriormente excluidos que llegaron a dominar las Asambleas Constituyentes; en la segunda, circunstancias en las que los intereses políticos tradicionales sufrieron importantes presiones para democratizar las instituciones políticas. Uruguay constituye la excepción, ya que estos mecanismos datan de 1934.³³⁶ Los países que han incorporado más recientemente estas figuras en sus Constituciones son Costa Rica (mayo de 2002), Honduras (enero de 2004),³³⁷ República Dominicana (enero de 2010)³³⁸ y Ecuador y Bolivia con las nuevas constituciones aprobadas en ambos países (2008 y 2009, respectivamente).

De los 18 países de América Latina, sólo México no contempla estos mecanismos en sus textos constitucionales, si bien los instrumentos de democracia directa están regulados en algunos de los estados mexicanos o a nivel local. Finalmente, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana que, aunque los incluyen, no los han empleado hasta el presente. No obstante el amplio menú de mecanismos de democracia directa regulados en su Constitución de 1991, Colombia los ha utilizado escasamente en el ámbito nacional.

³³⁶ Sin embargo, ya la ley constitucional de 1912 estableció que toda reforma constitucional debería ser sometida a consulta popular para su ratificación. El 25 de noviembre de 1917 se realizó la primera consulta nacional en la cual se aprobó la constitución de 1919 que dio inicio a la efectiva democratización del país. En esta Constitución se incluyeron institutos de democracia directa a nivel local, y a partir de 1934 (Artículo 284) los ciudadanos pudieron presentar un proyecto de reforma constitucional (20% de la firmas de los ciudadanos). A. Lissidini, "La historia de los plebiscitos en el Uruguay: ni tan democráticos ni tan autoritarios (1917-1971)", en Cuadernos del CLAEH, núm. 81-82 (Revista Uruguaya de Ciencias Sociales. Editada por Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 2a. serie, año 23, 1998/1-2), pp. 195-217.

³³⁷ El Congreso acordó reformar por adición el artículo 5 del Decreto Legislativo No. 131 del 11 de enero de 1982, en el cual se instituyen como mecanismos de consulta a los ciudadanos el referéndum y el plebiscito para asuntos de importancia fundamental de la vida nacional. Una ley especial aprobada por dos terceras partes de la totalidad de los diputados del Congreso Nacional determina los procedimientos, requisitos y demás aspectos necesarios para el ejercicio de las consultas populares (20 de enero de 2004). Posteriormente, en enero de 2011, se realizó una nueva reforma al artículo 5 en mención, por la cual se amplía el uso de estos instrumentos. Así, se establece que el referéndum se convocará sobre una ley ordinaria o una norma constitucional o su reforma aprobadas, para su ratificación o aprobación por la ciudadanía. Por su parte, el plebiscito se convocará solicitando a los ciudadanos un pronunciamiento sobre aspectos constitucionales, legislativos o administrativos, sobre los cuales los Poderes Constituidos no han tomado ninguna decisión previa. Esta reforma fue aprobada el 13 de enero de 2011.

³³⁸ Véase artículos 97 y 210 de la Constitución Política. Cabe señalar que el artículo 210 indica que las consultas populares mediante referéndum estarán reguladas por una ley que determinará todo lo relativo a su celebración. A la fecha esta ley no ha sido promulgada.

C.7.b. Evolución y análisis de la experiencia latinoamericana en el uso de los mecanismos de democracia directa

El cuadro C.7.2 presenta una visión sistematizada de la aplicación de consultas populares a nivel nacional en los países de la región durante el periodo 1978-marzo 2010.

Cuadro C.7.2

América Latina: Consultas populares realizadas a nivel nacional entre 1978 y marzo de 2010³³⁹

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Argentina	Nov. 84	Consulta	Laudo Beagle	Aprobada	Legitimador, no vinculante. Apoyo a la gestión del Presidente Alfonsín, iniciador de la propuesta. Gana la posición de gobierno.
Bolivia	Jul. 04	Referéndum	Consulta sobre la política energética del país.	Aprobado	Legitimador de la política del gobierno de Carlos Mesa. Vinculante. Gana la posición de gobierno.
Bolivia	Jul. 06	Referéndum	Referéndum nacional vinculante a la Asamblea Constituyente para las autonomías departamentales.	Aprobada la autonomía en 4 departamentos: Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando. Rechazada en 5 departamentos: Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Oruro y Potosí.	El resultado es vinculante para la Asamblea Constituyente, en el sentido de que estará obligada a incorporar constitucionalmente la autonomía para los departamentos donde se aprobó esta opción por mayoría simple. Gana la posición de gobierno en 5 departamentos y pierde en 4.
Bolivia	Ago. 08	Referéndum	Referéndum Revocatorio del Presidente Morales, el Vicepresidente y 8 prefectos departamentales	Aprobada la continuidad del Presidente Morales.	Legitimador del Presidente Morales y su proyecto de Nueva Constitución Política para Bolivia. Aún así también fue aprobada

³³⁹ En el cuadro se muestran todos los casos en que se utilizaron mecanismos de consulta popular a nivel nacional en América Latina entre 1978 y marzo de 2010. En cinco de esos casos, los mecanismos fueron empleados por gobiernos autoritarios antes de concretarse la transición a la democracia: Chile (1980, 1988 y 1989), Panamá (1983) y Uruguay (1980).

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
					la continuidad de los 4 Prefectos que mantienen la posición por la autonomía. Gana la posición de gobierno.
Bolivia	Ene. 09	Referéndum	Referéndum para aprobar la Nueva Constitución Política.	Aprobada la nueva Constitución Política, que tiene vigencia inmediata.	Legitimación del mandato del Presidente Morales, que además con la nueva Constitución puede optar por la reelección. Gana la posición de gobierno.
Brasil	Abr. 93	Plebiscito	Monarquía o república, parlamentarismo o presidencialismo.	Rechazado el cambio de régimen.	Legitimador del régimen vigente. República y presidencialismo. Vinculante. Gana la posición de gobierno
Brasil	Oct. 05	Referéndum	Prohibición del comercio de armas de fuego y municiones.	Rechazado	Se mantiene el comercio de armas, a pesar de la iniciativa del gobierno por prohibirlo. Pierde la posición de gobierno.
Chile	Sep. 80	Plebiscito	Nueva Constitución fundante del nuevo régimen.	Aprobado	Nueva Constitución y nuevo sistema electoral. Gana la posición de gobierno.
Chile	Oct. 88	Plebiscito	De acuerdo con la Constitución de 1980, prolongación o no del mandato del General Augusto Pinochet.	Rechazado	Rechazo de la propuesta militar por vía de la consulta popular, prevista ya en 1980. Permitió, a continuación, acelerar la apertura democrática. Pierde la posición de gobierno.
Chile	Jul. 89	Plebiscito	Reforma constitucional.	Aprobado	Confirmatorio de las negociaciones de transición a la democracia. Pierde la

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
					posición de gobierno.
Colombia	Mar. 90	Consulta “informal”	Posibilidad de reformar la Constitución por medios extraparlamentarios. Consulta promovida por estudiantes [“7ª papeleta”].	Aprobada	Con base en esta consulta informal se realizó la convocatoria y la elección de una Asamblea Constituyente en diciembre de 1990. Gana la posición de gobierno.
Colombia	Oct. 97	Consulta	Apoyo a la pacificación.	Aprobada	Ninguno. Intento de legitimación del proceso de paz por parte de la Presidencia. Gana la posición de gobierno.
Colombia	Oct. 03	Referéndum	Dieciocho consultas que buscaban la aceptación de la ciudadanía de una serie de propuestas del Presidente relativos a varios temas. Entre ellos destacaba la reducción del congreso, el endurecimiento de causales de pérdida de investidura, la eliminación de auxilios con dineros públicos, nuevos recursos para educación y saneamiento básico, el endurecimiento de requisitos para la obtención de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, la eliminación de contralorías de los departamentos y	Rechazado	No aceptación de las propuestas del Presidente Uribe, quien pretendía involucrar al pueblo en la toma de diversas decisiones. Pierde la posición de gobierno.

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
			municipios del país.		
Costa Rica	Oct. 07	Referéndum	Referéndum para que la ciudadanía apruebe o impruebe el “Tratado de Libre Comercio República Dominicana, América Central-Estados Unidos” (TLC).	Aprobado	Aprobación definitiva del Tratado de Libre Comercio República Dominicana, América Central-Estados Unidos” (TLC). Gana la posición de gobierno.
Ecuador	Ene. 78	Plebiscito	Constitución	Aprobado	Aprobación de la Constitución de 1978 en lugar de la de 1945. Gana la posición de gobierno.
Ecuador	Jun. 86	Consulta	Candidaturas independientes de los partidos	Rechazada	No vinculante. Convocado por el Presidente. Se convirtió en un plebiscito de su gestión que le resultó negativo. Pierde la posición de gobierno.
Ecuador	Ago. 94	Consulta de siete preguntas.	Candidaturas independientes, reducción en la asignación de partidas presupuestarias de los diputados, reelección de cargos excepto Presidente. En general apuntaban a dar legitimidad al Presidente (reformas de corte constitucional).	Aprobada	Vinculante. Aprobadas las reformas y se legitima la acción gubernamental del Presidente Sixto Durán, iniciador del proceso. Gana la posición de gobierno.
Ecuador	Nov. 95	Consulta de once preguntas	Once preguntas. Entre las principales estaba la posibilidad de que el Presidente pudiese disolver el parlamento. Además,	Rechazada <i>in totum</i> .	No vinculante. Se tradujo en un plebiscito contra la gestión del Presidente Sixto Durán, iniciador

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
			reformas a la seguridad social, manejo presupuestario, descentralización y reforma a organismos judiciales.		del proceso. Pierde la posición de gobierno.
Ecuador	May. 97	Consulta de catorce preguntas	Catorce preguntas. Puntos principales: apoyar destitución de Bucaram y la presidencia de Alarcón.	Aprobada	No vinculante. Convocada por el presidente interino Fabián Alarcón, se legitimó la caída del anterior presidente Bucaram y la confirmación de Alarcón en la presidencia. Como resultado de la consulta se convocó a una Constituyente que aprobó una nueva Constitución, donde se recoge una parte de las medidas sometidas a consulta. Gana la posición de gobierno.
Ecuador	Nov. 06	Consulta de tres preguntas	Tres preguntas sobre la política de educación, salud y asignación de los excedentes de los recursos petroleros para acciones sociales.	Aprobada	No vinculante. Las tres preguntas propuestas por el Presidente Palacios fueron aprobadas. Gana la posición de gobierno. El presupuesto del Estado incluyó más recursos para el sector educación.
Ecuador	Abr. 07	Referéndum	Convocatoria a Asamblea Constituyente.	Aprobado	La convocatoria a Constituyente realizada por el Presidente Correa fue aprobada. Con ello se conforma la Asamblea Constituyente para

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
					transformar el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Constitución. Gana la posición de gobierno.
Ecuador	Sep. 08	Referéndum	Aprobación de la nueva Constitución Política.	Aprobada	Ratificación del proyecto político del Presidente Correa que además, se le abre la posibilidad de reelección consecutiva con la nueva Constitución. Gana la posición de gobierno.
Guatemala	Ene. 94	Consulta popular (Referéndum)	Reforma constitucional	Aprobada	Aprobación de reformas constitucionales resultado de los ajustes de la institucionalidad tras el fracasado autogolpe del Presidente Jorge Serrano. Gana la posición de gobierno.
Guatemala	May. 99	Consulta popular (Referéndum)	Reformas constitucionales para implementar acuerdos de paz y otras reformas.	Rechazada	Se tradujo en plebiscito en contra del gobierno y no sobre el tema constitucional en debate. Pierde la posición de gobierno.
Panamá	Abr. 83	Referéndum	Reforma constitucional	Aprobado	Se logra acuerdo entre el gobierno y la oposición. Se inicia la democratización de la estructura de gobierno. Se establecen las bases para el balance entre el ejecutivo y el legislativo. Gana la posición de gobierno.
Panamá	Nov. 92	Referéndum	Reforma constitucional de 58 puntos.	Rechazado	Intento de legitimar las reformas introducidas por el régimen

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
					democrático. Pierde la posición de gobierno.
Panamá	Ago. 98	Referéndum	Reforma constitucional. Reelección inmediata del presidente y otros puntos.	Rechazado	Se votó contra la gestión del Presidente Pérez Balladares y no en contra de todo el paquete constitucional. Pierde la posición de gobierno.
Panamá	Oct. 06	Referéndum	Propuesta de la Autoridad del Canal de Panamá, sobre la construcción del tercer juego de esclusas en el Canal.	Aprobado	Se aprueba la ampliación del Canal de Panamá. Gana la posición de gobierno.
Perú	Oct. 93	Referéndum	Ratificación de la Constitución.	Aprobado	Legitimación del nuevo régimen del Presidente Fujimori. Gana la posición de gobierno.
Uruguay	Nov. 80	Plebiscito	Nueva Constitución propuesta por el régimen militar.	Rechazado	El rechazo generó presión para que los militares iniciaran el proceso de liberalización del régimen. El gobierno estaba a favor de la nueva Constitución. Pierde la posición de gobierno.
Uruguay	Abr. 89	Referéndum	Dejar sin efecto la Ley de Caducidad, que era la ley de amnistía general para los militares y la policía.	Rechazado	La Ley se mantuvo confiriendo respaldo popular a una decisión muy controvertida. El gobierno estaba a favor de mantener la Ley de Caducidad. Gana la posición de gobierno.
Uruguay	Nov. 89	Plebiscito	Reforma constitucional para fijar procedimientos y criterios que se deberían emplear	Aprobado	Promovida por la Comisión Nacional de Jubilados. Comenzó a regir un nuevo sistema de

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
			para incrementar periódicamente las jubilaciones y pensiones.		reajustes de jubilaciones y pensiones establecido en la propia Constitución. El gobierno estaba en contra. Pierde la posición de gobierno.
Uruguay	Dic. 92	Referéndum	Propuesta para derogar una ley que privatizaría parcialmente la empresa estatal de teléfonos.	Aprobado	Expresión de que prevalecían los sentimientos estatistas del electorado. El gobierno estaba en contra de la derogación de la ley. Pierde la posición de gobierno.
Uruguay	Ago. 94	Plebiscito	Reforma constitucional para separar en la papeleta las elecciones nacionales y las municipales	Rechazado	Tanto el gobierno y la oposición estaban a favor de las reformas, pero fue rechazada por los ciudadanos. Pierde la posición de gobierno.
Uruguay	Nov. 94	Plebiscito	Reforma constitucional para establecer regulaciones que protegieran a los jubilados y pensionados.	Aprobado	Constitución reformada para agregar protecciones para este grupo de ciudadanos. El gobierno estaba en contra de la reforma. Pierde la posición de gobierno.
Uruguay	Nov. 94	Plebiscito	Reforma constitucional que buscaba asignar 27% del presupuesto al sector educativo.	Rechazado	El gobierno estaba en contra de la reforma constitucional. Gana la posición de gobierno.
Uruguay	Dic. 96	Plebiscito	Reforma constitucional orientada a modificar el sistema electoral.	Aprobado	Importantes reformas al sistema electoral, al eliminar el voto doble simultáneo y sustituirlo por elecciones primarias y elecciones generales.

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
					El gobierno estaba a favor de la reforma. Gana la posición de gobierno.
Uruguay	Oct. 99	Plebiscito	Reforma constitucional para prohibir presentarse como candidatos a los funcionarios de empresas estatales.	Rechazado	El gobierno estaba en contra de la reforma. Gana la posición de gobierno.
Uruguay	Oct. 99	Plebiscito	Reforma constitucional para establecer un porcentaje fijo del presupuesto para el poder judicial.	Rechazado	El gobierno estaba en contra de la reforma constitucional. Gana la posición de gobierno.
Uruguay	Dic. 03	Referéndum	Recurso contra la Ley No. 17.448 de 2002, que autorizaba a la ANCAP a asociarse con empresas privadas y que eliminaba el monopolio para la importación de combustibles a partir de 2006.	Aprobado	Imposibilidad de la ANCAP de asociarse con otras empresas para los fines previstos en la ley. Vinculante. El gobierno estaba en contra de la derogación; sin embargo, fue derogada por la ciudadanía. Pierde la posición de gobierno.
Uruguay	Oct. 04	Plebiscito	Reforma constitucional para incluir una serie de normas sobre el derecho y utilización de los recursos hídricos.	Aprobado	Los recursos hídricos no podrán estar en manos de particulares ni empresas privadas, y todos los servicios de suministro de agua potable deben permanecer en manos de empresas estatales. El gobierno estaba en contra de la reforma constitucional. Pierde la posición de gobierno.

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Uruguay	Oct. 09	Plebiscito	Anular la Ley de Caducidad	Rechazado	Se mantiene la Ley de Caducidad que también fue objeto de plebiscito en el año 1989. Se mantienen impunes los crímenes de Estado cometidos por la dictadura uruguaya. El gobierno del Presidente Vázquez apoyaba la anulación de la Ley. Pierde la posición de gobierno.
Uruguay	Oct. 09	Plebiscito	Voto epistolar: permitir el voto en el extranjero.	Rechazado	No se permite el voto de las y los uruguayos en el extranjero. Esta fue una iniciativa de la bancada oficialista en el Parlamento. Pierde la posición de gobierno.
Venezuela	Abr. 99	Referéndum	Pronunciamiento de la población sobre la realización de una Asamblea Nacional Constituyente, así como las reglas del juego aplicables a dichos comicios.	Aprobado	Elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente el 25 de julio de 1999. Gana la posición de gobierno.
Venezuela	Dic. 99	Referéndum	Reforma constitucional	Aprobado	Respaldo a la reforma promulgada por la Asamblea Constituyente. Gana la posición de gobierno.
Venezuela	Dic. 2000	Referéndum	Renovación dirigencia sindical.	Aprobado	Generó una correlación de fuerzas favorable al oficialismo. Vinculante. Gana la posición de gobierno.
Venezuela	Ago. 04	Referéndum	Revocatoria de mandato del Presidente Chávez.	Rechazado	El Presidente Chávez continúa su ejercicio como Presidente de la República. Gana la

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
					posición de gobierno.
Venezuela	Dic. 07	Referéndum	Ratificación de las reformas constitucionales impulsadas por el Presidente Chávez que incluían entre otros aspectos, el establecimiento de un Estado Socialista, la reelección presidencial indefinida y el incremento del mandato presidencial a 7 años.	Rechazado	No fructificó la iniciativa del Presidente Chávez de incrementar sus poderes presidenciales y transformar la estructura del estado. Pierde la posición de gobierno.
Venezuela	Feb. 09	Referéndum	Reforma Constitucional para aprobar la reelección inmediata ilimitada de todos los cargos de elección popular	Aprobado	Se legitima al gobierno y con ello la posibilidad de reelección ilimitada para el Presidente Hugo Chávez. Gana la posición de gobierno.

Fuente: J. M. Payne *et al.* (coords.), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID, Washington, D.C., 2006., pp.249-253 (información actualizada a 2010).

Como claramente se desprende del cuadro C.7.2, en 12 países de la región se llevó a cabo entre 1978 y marzo de 2010 un total de 49 consultas populares³⁴⁰. En 30 ocasiones (61%), la posición del gobierno salió vencedora en el resultado de las consultas y en las 19 restantes la posición del gobierno fue derrotada. El país donde más veces se derrotó la tesis oficialista es Uruguay, con 9 de las 14 consultas celebradas (64%).

Si analizamos los resultados de las 19 consultas celebradas desde el año 2000 a la fecha, observamos que en 12 ocasiones triunfó la tesis del gobierno (63%), 4 en Bolivia (2004, 2006, 2008 y 2009); 3 en Ecuador (2006, 2007 y 2008); 3 en Venezuela (2000, 2004 y 2009), 1 en Costa Rica (2007); y una en Panamá (2006).

A su vez, de 2000 a la fecha la tesis del gobierno fue derrotada en siete ocasiones (37%): en Uruguay 4 en 2003, 2004 y 2 en 2009; en Colombia 1 en 2003; en Brasil 1 en 2005, en la cual el gobierno de Lula trató de jugar de manera ambivalente para despegarse de la derrota que

³⁴⁰ El número de consultas es muy superior a 49 si se contabilizan las preguntas específicas que integran cada consulta como una consulta *per se*. Cabe destacar, asimismo, que en Brasil se han realizado dos referéndums más que no se toman en cuenta, puesto que no fueron oficiales: el referéndum de septiembre de 2000 sobre las reformas del Fondo Monetario Internacional, y el de septiembre de 2002 sobre el Área de Libre Comercio de las Américas. Asimismo, en 2008 en Bolivia se realizaron los referéndums para la autonomía de cuatro Departamentos, sin embargo no se incluyen por no ser reconocidos por la Corte Nacional Electoral.

sufrió la propuesta que en un principio apoyó su gobierno; y en Venezuela 1 en 2007, cuando se rechazaron las reformas constitucionales impulsadas por el presidente Chávez.

El hecho de que 5 de las 49 consultas hayan tenido lugar durante regímenes autoritarios resulta significativo: Uruguay en 1980; Chile en 1980, 1988 y 1989, y Panamá en 1983. En este último, el referéndum aprobado en 1983 fue producto del consenso entre el gobierno y la oposición, y las reformas constitucionales aprobadas, cuya mayoría continúa vigente, configuraron el punto de partida para reequilibrar al Ejecutivo y Legislativo y democratizar la estructura del gobierno. En Uruguay, los resultados del plebiscito celebrado en 1980 no favorecieron a los militares y allanaron el camino a cuatro años de negociaciones que culminaron con la reinstauración de la democracia. Por el contrario, el régimen del general Augusto Pinochet se impuso en Chile en el plebiscito de 1980 e introdujo su propia Constitución. Sin embargo, la consulta popular celebrada en 1988, prevista en la Constitución de 1980, como instrumento para validar la continuidad de Pinochet, obtuvo un resultado desfavorable. Posteriormente, la consulta popular de 1989, cuyo propósito fue modificar la Constitución para promover el retiro de Pinochet del poder y facilitar la transición a la democracia, consiguió un resultado positivo.

Un análisis desde la perspectiva del carácter vinculante o no de las consultas populares muestra que las realizadas en Argentina (1984), Colombia (1990 y 1997), y Ecuador (1986, 1995, 1997 y 2006) no tuvieron carácter vinculante. En el último país, la consulta de 1997 condujo a la convocatoria de una Asamblea Constituyente, que incorporó en su propuesta de reforma constitucional buena parte de lo que se había aprobado previamente mediante la consulta popular. En los restantes 42 casos el resultado de la consulta fue vinculante.

Se observa, asimismo, una variada gama de contenidos y resultados en la temática de las consultas. Así, por ejemplo, 23 de las consultas populares se realizaron para aprobar o rechazar reformas constitucionales (47%): 9 en Uruguay, 5 rechazadas y 4 aprobadas; 3 en Panamá, de las cuales 2 se rechazaron y 1 se aprobó; 3 en Venezuela, 2 aprobadas y 1 rechazada; 2 en Chile, ambas aprobadas; 2 en Ecuador, ambas aprobadas; 2 en Guatemala, 1 aprobada y 1 rechazada; 1 en Brasil, rechazada; y 1 en Perú que fue aprobada. Asimismo, se han celebrado dos consultas expresamente para aprobar y poner en vigencia nuevas constituciones políticas: Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009.

Las restantes 24 consultas trataron sobre diversos temas. La de Argentina de 1984 sobre el conflicto del Canal de Beagle; en Bolivia, la consulta realizada en 2004 aprobó la política del gobierno en materia energética, el referéndum autonómico de 2006 sometió a consideración de la ciudadanía la autonomía de los departamentos del país, y en 2008 el presidente Morales aseguró su continuidad después del referéndum revocatorio al que se sometió. La consulta efectuada en Brasil en octubre de 2005 para prohibir el comercio de armas de fuego y municiones fue rechazada; la de Colombia de 1990 legitimó y conformó una Asamblea Constituyente el mismo día de su realización; en 1997, una segunda consulta buscó el apoyo a los esfuerzos de paz por parte de la Presidencia, y el referéndum de 2003 sometió a consideración de la ciudadanía una serie de propuestas del presidente Uribe referidas a diversos temas, entre ellos la reducción del Congreso, el endurecimiento de las causales de pérdida de investidura, la eliminación de auxilios con dineros públicos y la dotación de nuevos

recursos para la educación, entre otros. Las propuestas del presidente fueron rechazadas por la ciudadanía.

Como señalé, en Chile en 1988 se sometió a plebiscito la continuidad del general Augusto Pinochet, cuyo resultado fue negativo y propició el aceleramiento del proceso de apertura democrática. En Costa Rica, el referéndum de octubre de 2007 aprobó el Tratado de Libre Comercio con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos. En Ecuador se realizaron cinco consultas: la de 1986 rechazó la posibilidad de las candidaturas independientes; en 1995 otra consulta negó, entre otras cosas, la autoridad del presidente para disolver el Parlamento y la ampliación de dos a cuatro años del periodo a los legisladores provinciales. La tercera consulta se celebró en 1997, cuando se legitimó la destitución del presidente Abdalá Bucaram y la confirmación de su sucesor, Fabián Alarcón. La cuarta se efectuó en noviembre de 2006 y se aprobaron tres preguntas sobre la política de educación, salud y asignación de los excedentes de los recursos petroleros para acciones sociales. En la quinta y última, en abril de 2007, se aprobó la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

En 2006, en Panamá se llevó a cabo el referéndum con el objetivo de autorizar la construcción del tercer juego de esclusas en el Canal. En Uruguay, cinco consultas celebradas en 1989, 1992, 2003 y dos en 2009 buscaban anular determinada legislación; la primera y las dos últimas fueron rechazadas y se mantuvo la ley. En los otros dos casos (1992 y 2003) se derogaron las leyes en cuestión. En Venezuela, la consulta de abril de 1999 aprobó la conformación de una Asamblea Constituyente; asimismo, en diciembre de 2000 el gobierno del presidente Hugo Chávez convocó a otro referéndum para sondear el apoyo a la convocatoria a nuevas elecciones sindicales en un lapso de 180 días. Como la convocatoria para resolver un asunto de esta materia entraba en conflicto con las disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo, la ciudadanía respondió a la petición de los sindicatos de no participar; sin embargo, la iniciativa fue aprobada con la afluencia a las urnas de sólo 23,5% del electorado. Finalmente, el resultado de la consulta convocada en 2004 con el objetivo de revocar el mandato del presidente Chávez ratificó su continuación en el Ejecutivo.

En cuanto al origen de las consultas populares, cabe destacar que la amplia mayoría de las realizadas durante el periodo 1978-marzo 2010 resultó de iniciativas surgidas “desde arriba”. En efecto, el Poder Ejecutivo promovió las consultas de Argentina en 1984, Bolivia en 2004 y 2008, Brasil en 2005,³⁴¹ Colombia en 1997 y 2003, Costa Rica en 2007, Venezuela en 2000, y las siete realizadas en Ecuador. En total, 15 casos.

Las aprobaciones de reformas constitucionales o nuevas Constituciones, si bien formalmente iniciadas por los órganos legislativos y/o constituyentes, también fueron promovidas por el Ejecutivo en 11 casos: Bolivia 2009; Ecuador 2008; Guatemala en 1994; Panamá en 1998; Perú en 1993; Venezuela en 1999, 2007 y 2009; Chile y Uruguay en 1980 durante los regímenes militares, y más recientemente la iniciativa de voto epistolar en 2009 en Uruguay. En síntesis, el Ejecutivo en conjunto con el Legislativo inició 26 de las 49 consultas realizadas. Otras 10 nacieron de acuerdos de la clase política plasmados en Constituciones aprobadas o rechazadas, o resultaron de previsiones constitucionales previamente pactadas, como la ya

³⁴¹ Vale la pena aclarar que la consulta popular de Brasil en 2005 fue convocada por el Poder Legislativo, y promovida por el Poder Ejecutivo.

citada consulta brasileña de 1993, la chilena de 1988 y los referéndums en Panamá de 1983 y 2006. En total, 36 de las consultas se llevaron a cabo con base en iniciativas **desde arriba**.

Los 13 casos restantes partieron de iniciativas **desde abajo**. Diez en Uruguay: 3 reformas constitucionales aprobadas (1989, 1994 y 2004), 3 rechazadas (1 en 1994 y 2 en 1999) y 4 plebiscitos convocados para revocar leyes. La décimo primera, como ya se señaló, tuvo lugar en Colombia en 1990, con carácter informal y dio origen a la nueva constitución de 1991; la décimo segunda en Venezuela (agosto de 2004), impulsada por sectores de la oposición que promovieron el proceso de recolección de firmas requerido para solicitar que se convocara a la revocatoria de mandato. Por último, la décimo tercera, en Bolivia en 2006, cuando las organizaciones más importantes de Santa Cruz de la Sierra reunieron las firmas necesarias para celebrar el referéndum sobre las autonomías departamentales del país.

C.7.c. Uso y frecuencia de la aplicación de las consultas populares

El buen diseño y uso de los instrumentos de democracia directa puede generar una sana renovación de un orden sociopolítico, capacitar al ciudadano para participar en los asuntos públicos y ejercer controles eficaces sobre los funcionarios electos, y complementar adecuadamente la democracia representativa con fórmulas eficaces de participación directa.³⁴² Sin embargo, si estos mecanismos de democracia directa son utilizados de manera patológica o desvirtuada, pueden también constituirse en un instrumento peligroso para la puesta en marcha de una **democracia plebiscitaria**.

En este sentido, el análisis de la experiencia latinoamericana comparada en materia de mecanismos de democracia directa de los últimos 32 años evidencia, en mi opinión, que el uso de estos instrumentos a escala nacional ha sido más bien modesto y altamente concentrado en un número reducido de países. En efecto, estas instituciones han sido utilizadas sólo en 12 de los 17 países que regulan estos mecanismos —todos en democracia a excepción de Chile, Uruguay en un caso (1980), y Panamá, también en un caso (1983)—, pero de manera frecuente sólo en dos de ellos —Uruguay y Ecuador—.³⁴³ En Venezuela, por su parte, se han utilizado con mucha mayor frecuencia desde la llegada al poder del presidente Chávez; situación similar ocurre en Bolivia desde la llegada de Evo Morales a la presidencia. Por su parte, en Panamá, con el referéndum de 2006, las experiencias de esta práctica han sido cuatro. Así, 36 de los 49 procesos (73%) han tenido lugar sólo en cinco países: 14 en Uruguay, 8 en Ecuador, 6 en Venezuela, 4 en Bolivia y otros 4 en Panamá. En términos cuantitativos, 28% de los 18 países de la región, concentra 73% de las consultas o procesos de democracia directa que han tenido lugar entre 1978 y marzo de 2010, y un solo país, Uruguay, concentra 29% del total de estas consultas.

Una mirada retrospectiva desde el inicio de la transición a la democracia (finales de 1970) a la fecha muestra una tendencia creciente al empleo de las instituciones de democracia directa.

³⁴² M. Kornblith, “Democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela”, en Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires, 14 y 15 de marzo de 2007, p. 8, en: http://www.dd-la.ch/download/Kornblith_Miriam.pdf

³⁴³ Aquí se toman en cuenta las siete consultas realizadas a nivel nacional. Sin embargo, en Ecuador se han dado otras cinco consultas de carácter provincial, todas ellas en el año 2000, sobre la instauración de un régimen autonómico. En todas las consultas venció la opción de la autonomía con márgenes superiores a 80 %. (S. Pachano, “Democracia directa en Ecuador”, 2007, p. 8, en: <http://www.gobernabilidadandina.org/descarga/1196224055.pdf>).

En efecto, mientras en la década de 1980 se realizaron 9 consultas populares (18%), en la de 1990 el número saltó a 20 (41%), en su mayoría para legitimar o rechazar reformas constitucionales. A partir de 2000 se han realizado 19 consultas (39%): 4 en Bolivia; 4 en Uruguay; 4 en Venezuela; 3 en Ecuador; 1 en Brasil; 1 en Colombia; 1 en Costa Rica, y 1 en Panamá.³⁴⁴

Importa señalar, asimismo, que durante los últimos años, y sobre todo a partir de 2000, se constata un uso cada vez mayor de los mecanismos de democracia directa en los países de la región Andina. De los 19 procesos de democracia directa que han tenido lugar entre 2000 y marzo de 2010, 12 de ellos (63%), tuvieron lugar en países andinos: 4 en Bolivia; 4 en Venezuela; 3 en Ecuador y 1 en Colombia.

En síntesis, a escala nacional no es posible establecer una regla general que explique por qué algunos países han empleado más que otros estos mecanismos. Pareciera que la respuesta depende del contexto partidario y de la cultura política dominante de cada país. Así, por ejemplo, en Uruguay estos instrumentos preexistieron al proceso de restauración democrática. Después del retorno a la democracia sólo se registró como novedad el uso, hasta entonces desconocido, del recurso de derogación de leyes por medio de referéndum. Sin embargo, Uruguay sigue siendo uno de los países del mundo que cuenta con una larga y rica tradición en el uso de los institutos de democracia directa, y que desde la primera mitad del siglo XX ha sabido combinar y articular adecuadamente los poderes representativos con la democracia directa.³⁴⁵

Por el contrario, en Ecuador (el segundo país, como he observado, que más ha recurrido a estos mecanismos en la región latinoamericana), diversos presidentes en situación de constante asedio o de dudosa legitimidad, ante un sistema político partidario débil y fragmentado apelaron a la opinión ciudadana para tratar de zanjar sus respectivas crisis políticas, con efectos no siempre positivos para el fortalecimiento de la gobernabilidad y la consolidación de la democracia en ese país.

Por su parte, en los tres países más grandes de la región —Argentina, Brasil y México—, estos mecanismos han sido poco utilizados o no se han utilizado del todo. En Argentina, como vimos, a escala nacional registra únicamente una consulta popular (sin efecto vinculante) sobre el tema del laudo limítrofe sobre el Canal de Beagle. En Brasil han tenido lugar dos experiencias: la primera fue la consulta obligatoria llevada a cabo en 1993 respecto a la posibilidad de implantar el parlamentarismo y la monarquía, que arrojó resultados adversos para ambas propuestas; la segunda experiencia, realizada en octubre de 2005, rechazó la iniciativa de prohibir el comercio de armas de fuego y municiones. Finalmente, en el caso de México, estos mecanismos no se utilizaron del todo a escala nacional por no estar regulados en su ordenamiento constitucional.

La acotada utilización de los mecanismos de democracia directa en países como Argentina, Brasil y Chile lleva a analizar la importancia del diseño legal de la democracia directa. En Argentina, la consulta popular no puede ser promovida por la ciudadanía y, si bien puede

³⁴⁴ La otra consulta popular incluida en este análisis es el plebiscito de 1978 en Ecuador.

³⁴⁵ R. González Rissotto, "Democracia directa: el caso de Uruguay", en A. Lissidini et al. (coords.), *Democracia directa en América Latina*, Prometeo Editorial, Buenos Aires, 2009.

iniciarla el Ejecutivo o el Congreso, no tiene carácter vinculante. Por su parte, la Constitución de Brasil deposita en el Congreso la potestad de promover una consulta popular con carácter vinculante; es decir, ni el presidente ni los ciudadanos pueden hacerlo. La Constitución chilena, a diferencia del resto de América Latina, no introdujo modificaciones durante el proceso de democratización, los ciudadanos no tienen la posibilidad de presentar una ley o una consulta popular. En ninguno de los tres países es posible promover la revocatoria del mandato de los cargos electos a nivel nacional.

Algo muy diferente sucede en los tres países andinos (Bolivia, Ecuador y Venezuela), puesto que, como ya se analizó, en ellos la democracia directa adquirió rango constitucional. La Constitución de Venezuela de 1999 expandió considerablemente los mecanismos de democracia directa con el objetivo explícito de promover una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, y en el mismo sentido lo hicieron Bolivia (2004 y 2009) y Ecuador (2008). En estas dos Constituciones, además, los pueblos indígenas deben ser consultados cuando sus tierras o su cultura puedan verse afectadas.

C.7.d. Origen de la convocatoria de las consultas populares en América Latina

Como hemos visto, 36 de las 49 consultas populares (73%) se originaron **desde arriba** y sólo 13 fueron iniciadas **desde abajo** (27%), de las cuales 10 se llevaron a cabo en un solo país: Uruguay. Esta tendencia obedece al hecho de que, si bien algunos países prevén la intervención de la ciudadanía para iniciar una consulta popular, en la mayoría esta potestad se reserva al Ejecutivo o al Congreso.

Cabe destacar que varios presidentes latinoamericanos han utilizado estos mecanismos de democracia directa con distinta suerte durante el periodo en estudio. En Panamá, el ex presidente Pérez Balladares fracasó en su intento de modificar la Constitución para autorizar la reelección. En Ecuador, el ex presidente Sixto Durán logró respuestas favorables en una primera consulta, pero negativas en la segunda, lo que debilitó su gestión de gobierno. En Uruguay, la clase política registró una derrota en 1994 al no haber logrado imponer una reforma constitucional que separaba las listas de votación municipal de las nacionales, reforma que había sido aprobada por dos tercios de los integrantes del Parlamento; más tarde, esa misma norma se incluyó en la reforma aprobada en 1996. En Perú (1993), el ex presidente Fujimori y, en Venezuela (1999), el presidente Chávez utilizaron estos mecanismos de manera exitosa para consolidar sus respectivos proyectos políticos, si bien el primero debió renunciar a su tercer mandato presidencial como resultado del fraude cometido durante la elección de 2000 y la consiguiente crisis desatada. En 2007, el presidente Chávez fracasó en su intento de ratificar las reformas constitucionales que aumentaban sus poderes presidenciales y reformaba la estructura del Estado venezolano en uno de carácter socialista. Sin embargo, más recientemente, en 2009, Chávez logró que se aprobara la enmienda constitucional que le abre la reelección ilimitada y que también aplica para los demás cargos de elección popular.

En Colombia, el presidente Álvaro Uribe, amparado en una significativa aprobación popular a su gestión, intentó involucrar a la población en la toma de varias decisiones de distinta índole, presentando 18 preguntas que abarcaban temas diversos, desde la instauración del voto nominal y público en las corporaciones públicas de origen popular, hasta la reducción del

tamaño del Congreso y la aprobación de nuevos recursos para educación y saneamiento básico. Los resultados de este esfuerzo fueron negativos en razón de que sólo una de las preguntas logró los votos necesarios para su aprobación.

En Bolivia, el referéndum convocado por el ex presidente Carlos Mesa involucró a la población en la toma de decisiones en materia de políticas públicas, relacionadas en esa oportunidad con la política energética. El resultado positivo del referéndum permitió afianzar el estilo político de Mesa, basado en una relación directa con los ciudadanos, si bien poco tiempo después una nueva ola de protestas provocó la renuncia del presidente Mesa. Por su parte, en Ecuador, el presidente Correa dio un paso decisivo al contar con el apoyo ciudadano para aprobar la convocatoria a Asamblea Constituyente en la consulta de abril de 2007. Sin duda alguna, el apoyo a la propuesta del presidente (que no tiene representación legislativa) fue una victoria política que le abrió un escenario propicio para desarrollar las reformas económicas y políticas que había tratado de impulsar infructuosamente. Esta victoria fue seguida por la aprobación de la nueva Constitución Política en el referéndum de 2008, consolidándose así el proyecto político del presidente Correa.

En Costa Rica, el presidente Arias convocó a referéndum en octubre de 2007 para aprobar el Tratado de Libre Comercio con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos. Esto se dio tras un intenso debate nacional, y adelantándose a la opción de convocatoria por medio de la ciudadanía, situación que habría retrasado significativamente la fecha de la consulta, lo cual muy posiblemente hubiera significado la imposibilidad de ratificar el Tratado a tiempo para su puesta en marcha antes de marzo de 2008.

Por último, destaca el caso de Evo Morales en Bolivia que en 2008 promulgó mediante ley la convocatoria a referéndum revocatorio para su mandato, junto con el del vicepresidente y ocho prefectos departamentales. En este caso, el presidente Morales aseguró su continuidad, y más recientemente se adjudicó otra victoria cuando en enero de 2009 logró que se aprobara en consulta popular la nueva Constitución Política.

C.7.e. El papel desempeñado por la sociedad civil

Los ordenamientos constitucionales de varios países latinoamericanos prevén la iniciativa de la ciudadanía para reformar la Constitución, lo que en principio supone una mayor capacidad de decisión de su parte. Sin embargo, debe advertirse que a la fecha únicamente Uruguay ha utilizado este mecanismo. La iniciativa de la sociedad civil, a través de movimientos *ad hoc*, se dio sólo en los casos de las reformas constitucionales planteadas en Uruguay en 1989, 1994 y 1999, para defender al sector de jubilados y pensionistas, a sectores ligados a la enseñanza y al Poder Judicial, habiendo triunfado únicamente las propuestas que presentaron los jubilados en 1989 y 1994.

También fueron de iniciativa popular los plebiscitos derogatorios planteados en Uruguay en 1989 y 2009, referidos a los abusos de los derechos humanos (Ley de Caducidad sobre el Tema de Derechos Humanos y Amnistía a los Militares) y promovidos por una coalición de partidos de izquierda y un movimiento *ad hoc* de la sociedad civil, que en ambas oportunidades fracasó. El de 1992, que rechazaba la posibilidad de privatizar parcialmente la compañía telefónica, fue promovido también por fuerzas partidarias de izquierda junto con el

sindicato de trabajadores de la empresa y se aprobó; el de 2003, que rechazó la eventual asociación de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) con otras empresas públicas o privadas, fue iniciado con una campaña de recolección de firmas en oposición a la propuesta. Como puede verse, en Uruguay la participación de las organizaciones de la sociedad civil ha sido limitada, dado que en los dos primeros casos se registró la alianza de esos movimientos sociales *ad hoc* con fuerzas partidarias.³⁴⁶

En Colombia, el Movimiento estudiantil de la 7ª papeleta promovió los cambios que llevaron a la reforma constitucional de 1991. En Venezuela, diversas agrupaciones opositoras recogieron las firmas necesarias para convocar al referéndum revocatorio del presidente Chávez y, más recientemente en Bolivia, en 2006, el Comité Pro Santa Cruz reunió unas 300.000 firmas válidas que dieron paso al primer referéndum por iniciativa popular de la historia del país. En el resto de los casos registrados en la región, la iniciativa correspondió principalmente al presidente o al Parlamento, por lo general de acuerdo con las normas constitucionales que obligan a la consulta ciudadana.

En Argentina, la iniciativa popular legislativa, por ejemplo, ha sido utilizada desde 2001, principalmente para propuestas de ley. Como producto de ello se aprobó la ley Contra el hambre más urgente. Otras iniciativas esperan su consideración en el parlamento.³⁴⁷

Cabe destacar la existencia de la iniciativa popular en Costa Rica a través de la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa. Ésta es una opción (no regulada constitucionalmente) que el Directorio de la Asamblea Legislativa creó en 1999 para que personas, sin ningún tipo de requisito, tengan la posibilidad de presentar anteproyectos de ley, sugerencias y aportes varios ante el Congreso. Estas iniciativas pueden ser acogidas de manera voluntaria por los diputados para presentarlas en la corriente legislativa.³⁴⁸

Otro caso similar es la Comisión de Legislación Participativa de Brasil, creada en mayo de 2001 como una Comisión dentro de la Cámara de los Diputados; por medio de ella, cualquier entidad civil organizada puede presentar propuestas de legislación. Las propuestas recibidas son analizadas por 18 diputados y, en caso de aprobarse, se transforman en proyecto de ley y se inicia el proceso de tramitación legal en la Cámara.³⁴⁹

En cuanto a los efectos que han tenido estos mecanismos, puede afirmarse que en general su uso en el ámbito nacional no ha dado mayor protagonismo a la sociedad civil, que ha

³⁴⁶ En 2004, vecinos y organizaciones ambientalistas, conjuntamente con el sindicato de trabajadores de la empresa estatal del agua impulsaron un referendo para evitar la privatización del servicio y declarar que el “acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales”, y lograron la adhesión a la reforma de 63% de los ciudadanos. En Uruguay, todas las iniciativas contra las privatizaciones fueron promovidas por los sindicatos de las empresas en cuestión. La totalidad de las consultas que llegaron a la instancia de votación fueron aprobadas, aunque vale aclarar que algunas propuestas no se concretaron, por ejemplo la de los trabajadores de la compañía del gas, por no contar con el apoyo político-partidario suficiente. A. Lissidini, 2011b, *Democracia directa en Uruguay y Venezuela. Formas diferentes de participación ciudadana* [en prensa].

³⁴⁷ A. Lissidini, *op. cit.*, 2007.

³⁴⁸ Desde abril de 1999 y hasta febrero de 2010, la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa de Costa Rica ha recibido 942 propuestas de legislación, de las cuales 10 ya son ley y otras 45 son proyectos que figuran dentro del orden del día de las Comisiones Legislativas. Asamblea Legislativa, marzo de 2010, en: http://www.asamblea.go.cr/Iniciativa_Popular/Lists/IniciativasRecibidas/AllItems.aspx

³⁴⁹ L. Barreto y D. Fleischer, *Reformas políticas y democracia en Brasil*, en D. Zovatto G. y J. J. Orozco Henríquez, *op. cit.*, 2007, p. 342.

desempeñado hasta la fecha, y sólo en algunos pocos casos, más un papel de control y freno que de creación e innovación.³⁵⁰

Por su parte, el fortalecimiento de los niveles de control ciudadano sobre el gobierno o respecto de los otros órganos del sistema representativo sólo ha operado en forma limitada. En este sentido se pueden citar dos ejemplos. El primero, el referéndum abrogatorio en Uruguay, cuyo resultado es todavía objeto de debate.³⁵¹ El segundo, como ya se advirtió, el referéndum de Venezuela (2007), en el que se rechazaron las reformas constitucionales impulsadas por el presidente Chávez que pretendían aumentar significativamente los poderes presidenciales y modificar la estructura del Estado democrático a uno de tipo socialista.

C.7.f. Participación electoral

En lo que refiere al nivel de participación electoral en las consultas populares, podemos observar que, en general, el porcentaje de votantes varía según el país y el tema en discusión. Sin embargo, no sólo existen diferencias importantes entre los países sino dentro de un mismo país dependiendo del tema y del resultado. También es importante considerar que en algunos de ellos el voto es obligatorio, lo que incide en los resultados electorales.³⁵²

Especialmente notorios, por su reducida participación, resultan los casos de Guatemala y Colombia, lo que coincide con el alto abstencionismo en elecciones presidenciales que los caracteriza. Hay casos en que las consultas, traducidas a porcentaje sobre el padrón electoral, resultaron aprobadas o rechazadas por menos de 50% de los ciudadanos inscritos. Sin embargo, en la mayoría de las situaciones en que ocurrió, los resultados no fueron impugnados ni cuestionadas su legalidad o legitimidad por quienes resultaron derrotados.

El cuadro C.7.3 muestra el nivel de respaldo electoral obtenido desde 1978 hasta 2009 en los 12 países que pusieron en práctica consultas populares establecidas en las Constituciones Nacionales. Asimismo, se presentan los promedios por país y, de manera comparada, la participación electoral de estos mecanismos de democracia directa se promedia por décadas.

³⁵⁰ B. Thibaut señala que difícilmente se puede concluir que estos mecanismos refuercen a la “sociedad civil”, pues no parecen disminuir el “desencanto” sino que, más bien, constituyen canales de articulación fuera de las elecciones normales. B. Thibaut, “Instituciones de democracia directa”, en D. Nohlen *et al.* (comps.), *op. cit.*, 2007, pp. 65-88.

³⁵¹ En el caso de la ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado, que constituyó una suerte de amnistía general de posibles abusos cometidos por militares y policías durante el periodo dictatorial, se aceptó el resultado jurídico, pero continúa la disputa por la memoria y la historia, así como por reparaciones. En el caso de la ley que permitía privatizaciones parciales en 1992, y que fue rechazada por la ciudadanía, el tema sigue en debate, especialmente en el área de la telefonía. Más tarde, se otorgaron por concesión a operadores privados formas de transmisión de datos y telefonía celular.

³⁵² El voto es obligatorio en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, sin embargo, no en todos ellos se aplican sanciones por el incumplimiento de la obligación de votar, lo que genera que en la práctica la votación no sea realmente obligatoria, que son los casos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y República Dominicana. En Venezuela, Colombia y Nicaragua el ejercicio del voto no es obligatorio. Cfr. J. M. Payne, D. Zovatto G. y M. Mateos, *op. cit.*, 2006, p. 270.

Cuadro C.7.3

Consultas populares en América Latina. Participación electoral 1978-2009

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Electores Inscritos</i>	<i>Votos Emitidos</i>	<i>% de participación</i>	<i>Promedio por país</i>
Argentina	Nov. 1984	Consulta	17.824.795	12.902.637	72,39	72,39
Brasil	Abr. 1993	Plebiscito	90.256.552	67.010.409	74,24	76,195
	Oct. 2005	Referéndum	122.042.615	95.375.824	78,15	
Bolivia	Jul. 2004	Referéndum	4.458.293	2.678.518	60,06	79,52
	Jul. 2006	Referéndum	3.713.376	3.138.324	84,51	
	Ago. 2008	Referéndum	4.047.706	3.370.980	83,28	
	Ene. 2009	Referéndum revocatorio	3.891.316	3.511.699	90,24	
Colombia	Mar. 1990	Consulta informal	14.237.110	5.426.886	38,11	32,36
	Oct. 1997	Consulta	20.446.366	N/D	N/D	
	Oct. 2003	Referéndum	25.069.773	6.673.050	26,61	
Chile	Sep. 1980	Plebiscito ¹	N/D	6.271.368	N/D	95,63
	Oct. 1988	Plebiscito	7.435.913	7.251.943	97,53	
	Jun. 1989	Plebiscito	7.556.613	7.082.084	93,72	
Costa Rica	Oct. 2007	Referéndum	2654629	1572684	59,24	59,24
Ecuador	Ene. 1978	Plebiscito	2.088.874	1.811.640	86,73	68,33
	Jun. 1986	Consulta	4.255.568	3.130.361	73,56	
	Ago. 1994	Consulta-encuesta	6.214.358	3.977.374	64	
	Nov. 1995	Consulta-encuesta	6.577.974	3.857.590	58,64	
	May. 1997	Consulta-encuesta	6.890.832	4.083.106	59,25	
	Nov. 2006	Consulta-encuesta	9.021.773	6.813.421	75,5	
	Abril 2007	Referéndum	9.188.787	6.578.224	71,58	
	Sep. 2008	Referéndum	9.754.883	7.395.360	75,81	
Guatemala	Ene. 1994	Referéndum	3.439.331	545.894	15,87	17,22
	May. 1999	Referéndum	4.080.398	757.940	18,57	
Panamá	Abr. 1983	Referéndum	834.409	556.969	66,75	53,38
	Nov. 1992	Referéndum	1.397.003	559.651	40,06	
	Ago. 1998	Plebiscito	1.718.870	1.123.901	63,39	
	Oct. 2006	Referéndum	2.132.842	924.029	43,32	
Perú	Oct. 1993	Plebiscito	11.620.820	8.178.742	70,38	70,38

Uruguay	Nov.1980	Plebiscito	1.977.951	1.689.424	85,41	80,97
	Abr. 1989	Referéndum	2.283.597	1.934.715	84,72	
	Nov.1989	Plebiscito	2.302.771	2.056.355	89,3	
	Dic. 1992	Referéndum	2.345.077	1.941.829	82,8	
	Ago.1994	Plebiscito	2.278.375	1.964.771	86,24	
	Nov.1994	Plebiscito (Pensiones)	2.328.478	2.130.618	91,5	
	Nov.1994	Plebiscito (Educación)	2.328.478	2.130.618	91,5*	
	Dic. 1996	Plebiscito	2.343.920	2.019.843	86,17	
	Oct. 1999	Plebiscito (Candidaturas)	2.402.160	2.147.149	89,38*	
	Oct. 1999	Plebiscito (Presupuesto)	2.402.160	2.147.149	89,38*	
	Dic. 2003	Referéndum	2.466.682	1.929.042	83,25	
	Oct. 2004	Plebiscito	2.477.190	2.228.360	89,69*	
	Oct. 2009	Plebiscito (Ley Caducidad)	2.562.589	1.090.859	47,36*	
	Oct. 2009	Plebiscito (Voto Epistolar)	2.562.589	850.691	36,93*	
Venezuela	Abr.1999	Referéndum	11.022.031	4.129.547	37,47	50,23
	Dic. 1999	Referéndum	10.940.596	4.819.056	44,05	
	Dic. 2000	Referéndum	11.202.214	2.632.523	23,5	
	Ag. 2004	Referéndum revocatorio	14.037.900	9.815.631	69,92	
	Dic. 2007	Referéndum	16.109.664	9.045.344	56,1	
	Feb. 2009	Referéndum	16.652.179	11.710.740	70,32	
Promedio 1978-2009 ²					67,58	
Promedio década 1980 ³					82,92	
Promedio década 1990 ⁴					63,21	
Promedio 2000 ⁵					64,49	

Fuente: Elaboración propia, con base en la información proporcionada por los organismos electorales.

N/D: No disponible

*En estas instancias, la ciudadanía solo podía adherir a la reforma (es decir, formalmente no se contabilizan los votos en contra o las abstenciones)

¹ El Plebiscito de Chile en 1980 se realizó bajo una forma especial de legislación ad hoc, establecida por Decretos Leyes N° 3464 y 3465, del 11 y 12 de agosto respectivamente, en los que se dispuso que en el plebiscito votaran todos los chilenos mayores de 18 años. Incluso podían votar los analfabetos, no videntes y los extranjeros mayores de edad con residencia legal en Chile, sin necesidad de previa inscripción. En ese momento no funcionaba el Registro Electoral, por lo cual sólo se solicitó la cédula de identidad. Por lo tanto, no existen datos sobre la cantidad de personas que estaban en capacidad de votar y no es posible determinar el nivel de participación electoral.

² Toma en cuenta 47 procesos. No hay datos para Chile 1980 y Colombia 1997.

³ Toma en cuenta 8 procesos. No hay datos para Chile 1980.

⁴ Toma en cuenta 19 procesos. No hay datos para Colombia 1997.

⁵ Toma en cuenta 19 procesos.

El promedio general de participación electoral para la región en materia de mecanismos de democracia directa ha sido de 67,58%. Asimismo, se observa que en el comportamiento por país existen diferencias significativas. Al considerar el promedio de participación, apreciamos que Chile³⁵³ y Uruguay registran los promedios más altos (95,63 y 80,97%, respectivamente). Vale aclarar que en el caso uruguayo a partir de 1994, cuando se trata de una iniciativa popular de reforma constitucional, en la instancia electoral sólo se contabilizan las adhesiones a favor (es decir, se asume de hecho que aquellos que no introducen la papeleta por el “Sí”, están en contra de la reforma). Por lo tanto, si eliminamos estas instancias del promedio, el porcentaje de participación es aún mayor. Un segundo grupo de países se ubica en un nivel intermedio con promedios de participación de entre 50% y menos de 80%: Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela. Por último, un tercer grupo se muestra con una afluencia electoral muy débil, registrando promedios inferiores a 50%: Colombia (32,36%) y Guatemala (17,22%).

Otro aspecto que importa resaltar es la reducción en los promedios de participación electoral entre las décadas de los 80 y 90, y el leve repunte con las realizadas después del año 2000, aunque siempre muy por debajo del promedio inicial registrado durante los años 80. En este sentido, durante esa última década las nueve consultas populares celebradas promediaron 82,92% de participación electoral, en las 20 consultas efectuadas durante los 90 el promedio bajó a 63,21%, y en las 19 consultas realizadas después de 2000 el promedio subió levemente hasta 64,49 por ciento.

En suma, destacan dos tendencias durante el periodo en estudio. La primera, que la región ha vivido un incremento importante en el uso de los mecanismos de democracia directa (sobre todo entre los años 80 y 90) y, la segunda, que refleja que el comportamiento electoral se movió de manera ambivalente, bajando radicalmente de los 80 a los 90, pero con una leve tendencia al alza en las consultas que se han llevado a cabo después del año 2000.

C.7.g. Consecuencias sobre el sistema político

No hay elementos de juicio para afirmar que el uso de los mecanismos de participación ciudadana mejora o empeora el funcionamiento de un sistema político determinado. La mayoría de las democracias europeas recurren muy ocasionalmente a la consulta popular a escala nacional, y sobre todo en relación con temas de política exterior, mientras que Estados Unidos sólo la contempla en el ámbito estatal y local.

Hasta hoy, en América Latina la experiencia tampoco parecería indicar que los mecanismos de democracia directa hayan tenido, en la mayoría de los casos, el impacto deseado en cuanto a mejorar la representación o la participación, ni que hayan contribuido a disminuir el descontento con la política y los partidos, actuando más bien como canales de expresión de este desencanto fuera de las elecciones regulares.

³⁵³ Cabe destacar que en Chile sólo pueden votar quienes se han registrado para tal efecto. Debido a que el registro electoral es voluntario, existe un número importante de chilenos que no se inscribe y, por lo tanto, no vota. Sin embargo, esta situación no se refleja en los datos de participación electoral. Vale la pena recordar asimismo, que las tres consultas populares en Chile se dieron bajo el régimen autoritario de Pinochet.

Tampoco puede afirmarse que los mecanismos de democracia directa, tal como se han utilizado hasta ahora, hayan mejorado o complicado de manera sustancial la estabilidad política. Como todo instrumento de ingeniería electoral, éstos deben formar parte de una arquitectura mayor y, en ese marco, debe analizarse su funcionamiento.

En general, estos mecanismos no se han utilizado para resolver controversias entre el Parlamento y el Ejecutivo, salvo de forma indirecta en Ecuador, donde el ex presidente Sixto Durán recurrió a ellos sin éxito para tratar de mejorar los niveles de legitimidad de su debilitada gestión. En el caso de Venezuela, donde sectores de oposición procuraron la revocatoria del mandato del presidente Hugo Chávez por medio de un referéndum, los resultados mostraron la existencia de una ciudadanía polarizada y no abonaron nada a la estabilidad política del país. Más recientemente, en 2006, el referéndum sobre las autonomías departamentales en Bolivia mostró las diferencias políticas internas entre la derecha y la izquierda, por un lado, y entre occidente y oriente, por otro.

En algunos países, y en determinados momentos, el uso de estos mecanismos puede incluso considerarse negativo para la estabilidad política. De nuevo, Ecuador es un buen ejemplo de ello. Las sucesivas consultas no vinculantes sin instrumentación posterior condujeron a acentuar la ingobernabilidad del país. Si bien no puede atribuírseles responsabilidad directa en la pérdida de estabilidad política que llevó a la caída de tres presidentes constitucionales, tampoco puede decirse que hayan contribuido positivamente en favor de la estabilidad.

En cuanto a la reforma política, los mecanismos de democracia directa parecerían carecer de una tendencia clara aunque en los últimos años, como se explica más adelante, han sido centrales para aprobar reformas significativas. En algunos casos favorecieron soluciones conservadoras como, en 1993, el rechazo al cambio de régimen de gobierno y sistema político en Brasil. En otros han sido más bien revolucionarios y su objetivo ha sido desestructurar el régimen establecido, como el Movimiento estudiantil de la 7ª papeleta en Colombia, y la iniciativa de revocatoria de mandato en Venezuela.

En otros casos más, los resultados se muestran contradictorios. La separación de elecciones municipales de las nacionales, rechazada por la ciudadanía uruguaya en 1994, se aprobó en 1996. Asimismo, en julio de 1986 la ciudadanía ecuatoriana rechazó la posibilidad de aceptar candidaturas independientes de los partidos, y luego las aceptó en 1994. Por último, en diciembre 2007 las reformas constitucionales impulsadas por el presidente Chávez que, como ya analizamos, buscaban establecer un Estado socialista y la reelección presidencial indefinida fueron rechazadas por la ciudadanía. No obstante, en febrero de 2009 se ratificaron en referéndum las reformas constitucionales que permiten la reelección indefinida para todos los puestos de elección popular, revirtiendo en parte el rechazo efectuado en 2007 con respecto a este tema.

Sin embargo, llama la atención el uso de de consultas para la aprobación popular y puesta en vigencia de nuevas Constituciones Políticas: la de Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009. Estos dos ejemplos resultan reveladores de cómo el uso de estos mecanismos puede generar cambios políticos significativos.

La complejidad de los temas económico-financieros determina un alto grado de dificultad para intentar resolverlos mediante la participación ciudadana a través de mecanismos de democracia directa. Por ello, las legislaciones de la mayoría de los países han excluido

expresamente estas materias como objeto de eventuales consultas populares. Empero, en algunos países, entre ellos Uruguay, a iniciativa de la sociedad civil y por lo general con la adhesión de partidos de centro-izquierda, se intentó utilizar los mecanismos para imponer límites a las reformas económicas. El caso paradigmático es la derogación de la ley que permitía la privatización parcial de la empresa telefónica uruguaya en 1992.³⁵⁴

En Ecuador, el intento de grupos de la sociedad civil de convocar a una consulta popular contra el plan económico del gobierno del presidente Gustavo Noboa y la dolarización, fracasó al no haberse reunido el número suficiente de firmas, según informó la autoridad electoral.

En Colombia, en 2003, el presidente Uribe trató de lograr la aprobación de la ciudadanía en temas diversos, como la obtención de nuevos recursos para educación y saneamiento básico, el saneamiento de las finanzas públicas, la eliminación de pensiones y salarios mayores a 25 salarios mínimos mensuales que se pagan con cargo al Estado, entre otros. La respuesta de la ciudadanía impidió que se aprobaran las reformas propuestas, al no alcanzar el umbral necesario para su convalidación. En Bolivia, por el contrario, la ciudadanía dio luz verde, en julio de 2004, a la propuesta del presidente Carlos Mesa para la abrogación de la Ley de Hidrocarburos de 1989 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada, y a la recuperación de la propiedad estatal de todos los hidrocarburos.

Finalmente, en Costa Rica en 2007, y de manera poco usual en la región, se ratificó en referéndum el Tratado de Libre Comercio con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos. En este sentido, cabe advertir que, por su naturaleza, en América Latina la ratificación de tratados comerciales es tradicionalmente competencia del Poder Legislativo, razón por la cual la experiencia de Costa Rica abre una nueva opción de participación ciudadana sobre nuevos temas económicos.

C.7.h. Consideraciones finales

Un balance de todo lo hasta aquí analizado arroja 10 consideraciones finales principales:

1. La diversidad terminológica existente sobre los diferentes mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales de los países latinoamericanos genera confusión. Es necesario, por lo tanto, avanzar rumbo a una mayor precisión sobre este tema para, de este

³⁵⁴ Como señala A. Lissidini: “La democracia directa ha sido utilizada en el caso uruguayo como herramienta para la defensa de intereses sectoriales o corporativos. El plebiscito que dio origen a este tipo de iniciativas fue el de 1989, en el cual las organizaciones de jubilados se movilizaron con éxito para que las asignaciones y pensiones se ajustaran en función del Índice Medio de los Salarios. Estos mismos actores, propusieron en 1994 otro plebiscito también exitoso, para derogar las reformas a la seguridad que había introducido el gobierno de Luis Alberto Lacalle y prohibir cualquier modificación al sistema de jubilación a través de la Rendición de Cuentas. También se pueden agrupar dentro de esta categoría el plebiscito que promovieron en 1994 los sindicatos de enseñanza para que se estableciera para la educación pública 27% del Presupuesto Nacional y el plebiscito que llevaron adelante en 1999 las distintas asociaciones para dar autonomía financiera al Poder Judicial (la propuesta quitaba injerencia al Poder Ejecutivo en la elaboración del presupuesto del Poder Judicial y le resta poder de veto sobre la estimación presentada por la Suprema Corte de Justicia). Ninguna de estas dos propuestas de reforma constitucional fueron aprobadas, aunque fueron respaldadas por un número muy similar a la cantidad de votos que obtuvo el Frente Amplio en esa misma instancia electoral (1994 y 1999 respectivamente)”. A. Lissidini, “*Democracia directa*”, en I. Renfer, *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela*, Prometeo Editorial, Buenos Aires, 2011b, pp. 81-83.

modo, entender mejor de qué estamos hablando cuando analizamos los diversos mecanismos de democracia directa.

2. No obstante la generalizada incorporación de los mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales, la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos mantienen, en la práctica, un bajo componente de democracia directa en la escala nacional, con excepción de Uruguay y en menor medida Ecuador, Venezuela, Bolivia y Panamá, en ese orden. Hay una riqueza mucho mayor, con una variedad de mecanismos y modalidades, en el ámbito estatal y local/municipal latinoamericano, cuyo estudio comparado sigue inexplorado y abierto a una necesaria investigación.

3. A pesar de la diversidad de mecanismos de democracia directa, hasta la fecha las consultas populares (referéndums o plebiscitos) son las de mayor uso en la región. La experiencia también permite comprobar que la aplicación de estas consultas se ha gestado primordialmente **desde arriba**, pues en 36 de las 49 realizadas, los poderes Ejecutivo o Legislativo han ocupado un papel predominante, con todo y que en 9 de los 17 países con regulación sobre estos mecanismos los ciudadanos tienen la posibilidad de convocar a consulta popular, bajo diversas modalidades y respecto a diferentes temas.

4. El análisis comparado latinoamericano de la aplicación práctica de estos mecanismos evidencia que su uso está muy condicionado por las fuerzas y las debilidades del sistema político dentro del que operan (régimen político, sistema de partidos, comportamiento electoral, cultura política). En otras palabras, los mecanismos de democracia directa no constituyen un subsistema blindado a estas características sino que, por el contrario, se ven altamente influenciados por éstas.

5. En cuanto a los resultados en la aplicación de estos mecanismos, cabe destacar que en nuestra región han tenido un resultado mixto, oscilante entre intentos de manipulación neopopulistas y posiciones conservadoras o tradicionalistas. En dos casos extremos, en los que regímenes autoritarios recurrieron a esos instrumentos para mantenerse en el poder, la estrategia produjo el efecto opuesto (Uruguay en 1980 y Chile en 1988).

6. Es importante considerar varios aspectos adicionales a la hora de evaluar el impacto de los mecanismos de la democracia directa. En primer lugar, que la adopción y aplicación de estos mecanismos es bastante reciente (salvo en el caso de Uruguay que data de 1934), y que nos encontramos ante un fenómeno bastante nuevo de las democracias de la región, por lo que sería recomendable dejar transcurrir un poco más de tiempo antes de intentar extraer conclusiones definitivas sobre su rango de aplicación y sus efectos. Y, en segundo lugar, hay que poner atención al uso creciente que se está dando a estos mecanismos en varios países de la región andina, sobre todo en los últimos años, en contextos de alta polarización política, elevada fragmentación partidista y asociados a procesos de **reformas constitucionales refundacionales** (Bolivia, Ecuador y Venezuela).

7. Con respecto a la participación electoral se advierte que el promedio general para la región (entre 1978 y 2009) es de 67,58%. Asimismo, los promedios regionales por año muestran que la participación electoral se ha venido reduciendo, sobre todo al comparar la década de los 80 con la de los 90. Asimismo, el comportamiento por país (e incluso dentro de un mismo país), registra diferencias importantes. Se destacan en particular los altos niveles de participación electoral en países como Uruguay y Chile (si bien este es un caso *ad hoc*), y los preocupantes

niveles de abstención que han presentado en el uso de estos mecanismos en países como Colombia y Guatemala.

8. En sociedades como las latinoamericanas, donde persisten elevados niveles de pobreza (por arriba de 34% de acuerdo con la CEPAL para 2009) y desigualdad, el uso de los mecanismos de democracia directa puede, en algunos casos, ayudar a revertir la tendencia a la deslegitimación del sistema político porque constituyen un medio adicional de expresión política que permite a la población manifestar su frustración con las autoridades. Sin embargo, en este tipo de contextos resulta también esencial considerar el riesgo de su utilización patológica o desvirtuada con fines demagógicos y antidemocráticos.

En efecto, los mecanismos de democracia directa deben ser vistos como instrumentos para consolidar el sistema democrático, que complementan, pero no sustituyen, las instituciones de la democracia representativa. Si bien es cierto que los primeros pueden fortalecer la legitimidad política y abrir canales de participación que faciliten una reconciliación entre los ciudadanos y sus representantes, los partidos políticos y el Poder Legislativo deben mantenerse como instituciones centrales donde se articulan y combinan las preferencias ciudadanas, y deben fortalecerse en aras de mejorar la calidad y legitimidad de la representación democrática.

Aunque en un principio algunos pensaron que la democracia participativa iba en contravía de la democracia representativa, ahora se acepta, en general, que son fórmulas complementarias. En ocasiones, sin embargo, se asigna a los mecanismos de democracia directa funciones y expectativas sobredimensionadas, por encima de sus capacidades. Pero incluso, más allá de la valoración que pueda hacerse en relación con su empleo, hay que aceptar que estos mecanismos han llegado para quedarse y que en algunos países (como ocurre en la actualidad en la Región Andina) tendrán una relevancia creciente. De ahí que el tema central dependa de cómo utilizarlos adecuadamente y, más aún, cuándo y en qué casos.

9. Consecuentemente es importante definir un marco legal apropiado a fin de mejorar su funcionamiento, pues en algunos países aún existen vacíos significativos en la reglamentación de estos institutos para su aplicación en la práctica. Resulta además fundamental que la normativa especifique claramente los temas que se pueden abordar mediante los distintos mecanismos de democracia directa. De esta forma, la democracia se verá fortalecida en la medida en que el uso de estos mecanismos se consolide y contribuya, a la vez, a fortalecer a la ciudadanía. Así, el esfuerzo realizado por ampliar los espacios de democracia directa debe ir acompañado por programas de fortalecimiento de educación cívica, para lo cual es necesario desarrollar valores asociados con el ejercicio de una participación política que trascienda la mera participación electoral.

10. El empleo adecuado de estos mecanismos exige, como premisa lógica, la existencia de un Estado democrático dotado de derechos fundamentales plenamente garantizados y donde el pluralismo político goce de total efectividad. Demanda, además, la plena vigencia de la libertad de expresión e información y la no manipulación de la opinión pública, así como

condiciones de equidad del proceso. No hay que olvidar que, en más de una ocasión, han sido los enemigos de la libertad y de la democracia los que han recurrido a su uso.³⁵⁵

Por ello, como lo demuestra la práctica latinoamericana, soy de la opinión de que los mecanismos de democracia directa significan un elemento distorsionador en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes, fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la sociedad. Es necesario, por lo tanto, llevar a cabo un proceso de reforma en materia de democracia directa dirigido a democratizar el empleo de estos institutos, es decir, hacerlos más accesibles a la ciudadanía.

En síntesis, en sociedades como las latinoamericanas, con altos niveles de pobreza, con la peor desigualdad del mundo, con instituciones débiles y, sobre todo, donde la política vive bajo sospecha, si los mecanismos de democracia directa son debidamente utilizados pueden ayudar a contrarrestar la tendencia a la deslegitimación del sistema político. De lo contrario, lejos de constituir un instrumento para la participación directa del pueblo en la adopción de decisiones concretas, pueden convertirse en un medio de manifestación del descontento social al margen de los procesos electorales, con consecuencias negativas para la gobernabilidad democrática.

Sin instituciones políticas fuertes y arraigadas, es posible que el uso de estas instituciones maximice el conflicto y, como bien señala Sartori, llegar a representar la encarnación de la “tiranía de las mayorías”.³⁵⁶ Por lo tanto, y de cara al actual contexto económico, social y político regional, resulta esencial evitar el peligro de un uso patológico de estos mecanismos.

En mi opinión, es aconsejable un empleo prudente y no desvirtuado de estos mecanismos, sobre todo en lo que se refiere a su uso en el ámbito nacional. Por ello, y más allá del valor agregado que pueda derivarse de su aplicación, sobre todo a escala local (espacio que consideramos idóneo para su ejercicio), la coyuntura latinoamericana demanda prestar atención urgente y prioritaria al fortalecimiento del Estado democrático y al mejoramiento de la eficacia de los mecanismos y órganos centrales de la democracia representativa, en particular a la institucionalización y el fortalecimiento de un sistema de partidos políticos estable, eficaz y democrático.

³⁵⁵ M. Aragón y J. L. López, “Plebiscito”, en *Diccionario electoral*, IIDH, San José (Costa Rica), 2000, p. 981.

³⁵⁶ G. Sartori, *op. cit.*, 2000, p. 15.

Sección C

Capítulo 8

Centralidad de los organismos electorales en las democracias latinoamericanas

Como quiera que se vea, siempre y en todas partes, la democratización latinoamericana exigió un **árbitro**, un basamento de reglas, instituciones y personalidades capaces de organizar los comicios y de dar un veredicto creíble en torno al vencedor que emerge de la arena electoral. Ésta es una de las claves para entender los 30 años que aquí se relatan y lo que distingue con mejor énfasis y claridad el “tipo” de democracia en América Latina, o mejor, el tipo de problemas que tuvieron que resolver las transiciones en el subcontinente para escapar a los autoritarismos.

En América Latina, Como señaló hace 15 años el historiador Couffignal,³⁵⁷ en los actos mismos de su génesis política como naciones independientes, las elecciones se realizaron bajo la “lógica patricia”, es decir, aspirando a construir el principio representativo de gobierno pero limitando la intervención del pueblo en el acto electoral. De esa suerte, las votaciones se concibieron, a veces de forma explícita,³⁵⁸ de una forma limitada, tutelada, modulada, evitando cuidadosamente el “tumulto de las clases bajas ciudadanas” y, si era preciso (casi siempre lo era), recurriendo a la intervención, la distorsión, o de plano el fraude electoral. El libertador Simón Bolívar expresó:

El introducir restricciones justas y prudentes en las asambleas primarias y electorales, pone un primer freno al desorden popular, evitando la participación de la multitud tumultuosa, que siempre introdujo el error en las elecciones, en la designación de los magistrados y en su posterior acción de gobierno.³⁵⁹

Así las cosas, la “lógica patricia” —que quería evitar a toda costa “la anarquía y las rupturas provocadas por la plebe en movimiento”— extendió su impronta a través de los siglos y legitimó entre la mayor parte de las elites de América Latina la idea de **elecciones tuteladas y sistemas de participación prudenciales** fuertemente intervenidos o influidos por las corporaciones, los estamentos y los gobiernos. No fue sino hasta la última parte del siglo XX, que esa inercia histórica pudo remontarse a nivel continental.

³⁵⁷ G. Couffignal (comp.), *Democracias posibles*, FCE, México, 1993, pp. 50-51.

³⁵⁸ La Constitución del Cúcuta de 1812 decía, con sus letras: “El pueblo no ejercerá por sí mismo otras atribuciones de la soberanía que la de las elecciones primarias” (art. 10 de la Constitución de Colombia, 1812).

³⁵⁹ Discurso ante el Congreso de Angostura, 15 de febrero de 1819, citado en G. Couffignal, *op. cit.*, p. 56.

De esa dimensión fue y es la tarea: garantizar plena libertad y la mayor participación electoral de todas las capas sociales, sin restricciones ni distorsiones artificiosas. Esta tarea fundamental, al mismo tiempo política, técnica y cultural, se desarrolló en América Latina construyendo, reanimando y reformando sus instituciones electorales. Tal es el sentido del presente capítulo.

C.8.a. Concepto y funciones de los organismos electorales

La ola democratizadora construyó su propia institucionalidad, lo cual propició el establecimiento en la casi totalidad de los países latinoamericanos (salvo Cuba) de órganos estatales encargados del control y el cumplimiento de la regulación jurídica de los partidos políticos, a los cuales se les reconoce independencia funcional y administrativa. Su fortalecimiento institucional progresivo es muy notable, y en virtud de ese proceso se han convertido en parte integrante de la regulación constitucional con carácter permanente. En ese sentido, Jaramillo³⁶⁰ señala que estos órganos han asumido cada vez más funciones: la calificación de las elecciones, la elaboración del registro electoral —y en varios países, además, la de los registros fundamentales, como son el civil y el ciudadano—, la reglamentación de la ley electoral, el reconocimiento y cancelación de la personería de los partidos, la administración de los fondos públicos para el financiamiento tanto de los partidos como de las campañas electorales, el resguardo de las finanzas partidistas, la observancia de todo lo relacionado con la propaganda electoral en dichas campañas, la administración de los espacios en radio y televisión e, incluso, el control de la vida interna de los partidos, entre otras materias.

El grado de regulación del tema es variado, pero en gran número de países se observa que el tratamiento que la Constitución dedica al asunto de la organización electoral es muy relevante y pormenorizado, con la excepción de Guatemala y República Dominicana, donde los textos constitucionales se ocupan brevemente del tema.

En términos generales, los aspectos que desarrollan las Constituciones se refieren a la definición del organismo encargado de la materia electoral, sus características y funciones, sistema de elección, cualidades de sus miembros y periodo de su nombramiento.

C.8.b. La posición del órgano supremo electoral dentro del aparato estatal

El subcontinente ha resultado una región paradigmática del “modelo independiente”, así llamado por su búsqueda explícita, desde los textos constitucionales, de una clara separación del gobierno. A propósito, y siguiendo una tipología comparada elaborada por IDEA Internacional,³⁶¹ podemos decir que las atribuciones clásicas de los organismos encargados de organizar las elecciones son:

³⁶⁰ J. Jaramillo, “Los órganos electorales supremos”, en D. Nohlen *et al.* (comps.), *op. cit.*, 2007, p. 372.

³⁶¹ IDEA, *Electoral Management Design. The International IDEA Handbook*, Estocolmo, 2006.

- a. Determinar quiénes pueden votar en la elección;
- b. Recibir y validar las nominaciones de los candidatos electorales;
- c. Facilitar la infraestructura para el ejercicio del sufragio;
- d. Contar los votos y emitir los resultados electorales, y
- e. Calificar la votación emitiendo la validez de los cargos electos.

No obstante, el desarrollo electoral de los países ha ido expandiendo facultades y obligaciones: la emisión del documento de identificación de los electores; la delimitación geográfica (distritos, delegaciones, etc.); la educación e información para los votantes; la regulación de las finanzas y otras prerrogativas de los candidatos y partidos, así como la resolución de controversias electorales.

Los organismos electorales se caracterizan por la concentración/desconcentración de atribuciones: si se trata de una sola institución o de más de una; por el tipo de elección que administra (locales o nacionales), etc. En este apartado centraremos la atención en las características institucionales y funcionales que definen a estos organismos:

1. **Modelo independiente.** La organización y administración de las elecciones está a cargo de un organismo autónomo del Poder Ejecutivo y que administra su propio presupuesto. Casi todos los países de la región encajan en este supuesto, ya que son democracias emergentes que han optado por este modelo de administración electoral.
2. **Modelo gubernamental.** La organización y administración de las elecciones y temas relacionados están a cargo de una rama del Poder Ejecutivo, sea a través de un ministerio/departamento federal o bien de departamentos estatales. Su presupuesto emana del asignado a cualquiera que se trate de estos últimos.
3. **Modelo mixto.** Los países con este modelo cuentan con una estructura doble: una instancia independiente del Poder Ejecutivo y otra dentro de esa rama del gobierno. La primera se encarga de la organización de las elecciones; la segunda, supervisa y verifica jurisdiccionalmente la implementación de los comicios realizados por la primera y puede revisar judicialmente ciertas decisiones de la instancia que pertenece al Poder Ejecutivo. Cada instancia cuenta con su propio presupuesto.

Cuadro C.8.1

Modelos de administración electoral en el mundo

Rasgos esenciales del modelo	Modelo independiente (casi toda América Latina)	Modelo gubernamental	Modelo mixto	
			Independiente	Gubernamental
Arreglo institucional	El órgano electoral es legalmente independiente del ejecutivo.	El órgano electoral se localiza o es dirigido por un departamento del gobierno estatal o federal.	El órgano electoral es autónomo del ejecutivo.	El órgano electoral se localiza o es dirigido por un departamento del gobierno estatal o federal.
Organización de elecciones	Es completamente responsable de la organización de las elecciones.	Es dirigida por el gobierno.	Tiene atribuciones para monitorear, supervisar y a veces determinar políticas para la organización.	La implementación de elecciones es dirigida por el gobierno.
Rendición formal de cuentas	No rinde cuentas al ejecutivo. En algunos casos, lo hace al legislativo, al judicial o a la cabeza del Estado.	Rendición de cuentas completa a la rama ejecutiva del gobierno.	No rinde cuentas al ejecutivo. En algunos casos, lo hace al legislativo, al judicial o a la cabeza del Estado.	Rendición de cuentas completa a la rama ejecutiva del gobierno.
Atribuciones	Atribuciones para definir el marco regulatorio bajo la ley.	Atribuciones limitadas a la implementación de elecciones.	En ocasiones cuenta con atribuciones para definir el marco regulatorio bajo la ley. Vigila o supervisa a los que implementan elecciones.	Atribuciones limitadas a la implementación de elecciones.
Integración	Miembros que no pertenecen al Poder Ejecutivo.	Se dirige por un funcionario público. Salvo algunas excepciones, no tiene “miembros”, sino un secretariado.	Miembros que no pertenecen al Poder Ejecutivo.	Se dirige por un funcionario público. No tiene “miembros”, sólo un secretariado.
Periodo / Permanencia	Ofrece permanencia en el cargo, pero no en todos los casos un periodo legal.	Como no tiene “miembros”, no aplica. El staff del secretariado se conforma por funcionarios públicos civiles, removibles.	Ofrece permanencia en el cargo, pero no en todos los casos un periodo legal.	El periodo no es legal ni fijo.
Presupuesto	Tiene y administra su propio presupuesto independientemente del control gubernamental.	El presupuesto forma parte del presupuesto del gobierno federal o local, según se trate.	Tiene un presupuesto separado.	El presupuesto forma parte del presupuesto del gobierno federal o local, según se trate.

Fuente: Elaboración propia.

En América Latina, la norma general es que los órganos electorales sean organismos autónomos e independientes de los tres poderes estatales tradicionales. En Argentina,³⁶² Brasil y Paraguay, éstos son parte del Poder Judicial de la Nación (véase cuadro C.8.2).

En Bolivia, Nicaragua, Venezuela y Ecuador se consagra en la Constitución, de manera expresa, la existencia del Poder Electoral —en el caso venezolano y ecuatoriano, también del Poder Ciudadano—, al lado de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, aclarándose que en Ecuador no se los denomina Poderes sino Funciones.³⁶³

En su artículo 12, la Constitución boliviana indica que el Estado organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. Esta tendencia a elevar la calidad del Poder Electoral es relativamente nueva (primera década del siglo XXI) y se la ha acompañado de una reconceptualización profunda de la Constitución misma.

No obstante estos casos singulares, la tendencia predominante en estos 30 años ha sido la de agregar a los organismos electorales en el texto de las leyes fundamentales, con la finalidad de dotarlos de fortaleza e independencia ante el resto de poderes y de partidos políticos, de lo cual carecían en el pasado.

La peculiaridad de los organismos electorales de la región no sólo reside en su carácter independiente del Ejecutivo. En general, también desempeñan funciones jurisdiccionales, de ahí su denominación más habitual como tribunales y su naturaleza autónoma de los tres poderes o, incluso, su pertenencia al Poder Judicial. Más aún, a varios tribunales electorales latinoamericanos se les confieren atribuciones para resolver en última instancia, es decir, de manera final y definitiva, la validez de las elecciones. Esto no ocurre, por lo general, con organismos de otras regiones que también pertenecen al modelo independiente, como las comisiones electorales, pues si bien cuentan con autonomía técnica y funcional es común que se las ubique formalmente dentro del Poder Legislativo y casi ninguna tiene competencia para decidir en última instancia acerca de la validez de las elecciones, pues contra sus decisiones procede con frecuencia alguna impugnación ante la jurisdicción ordinaria y/o constitucional.³⁶⁴

Otra peculiaridad merece subrayarse: la existencia no de una sino de varias instituciones que organizan y encauzan las elecciones nacionales. En este caso se encuentran, entre otros, México, Ecuador y Perú, donde se destaca la existencia de dos organismos con competencias relacionadas con la materia electoral y los partidos políticos. En México, el Instituto Federal Electoral (IFE), es el órgano encargado de la totalidad de la organización electoral y de la regulación de los partidos políticos, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), es la máxima autoridad jurisdiccional cuya función esencial es contenciosa y resolutive de diferendos sobre los mismos asuntos. Perú cuenta con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).³⁶⁵ La Ley de Partidos Políticos otorga a la ONPE las funciones de administración electoral y, al Jurado, las de impartición de

³⁶² Cabe indicar que en Argentina también ejercen el control de la actuación de los partidos políticos los Juzgados Federales con competencia electoral.

³⁶³ En Ecuador, los dos órganos electorales (Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral) forman parte de la Función Electoral, establecida en el artículo 217 de la Constitución Política.

³⁶⁴ J. J. Orozco Henríquez, “Los sistemas de justicia electoral en el derecho comparado”, en *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, TEPJF, México, 2001, pp. 45-58.

³⁶⁵ La reforma constitucional de 1993 también estableció al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil como institución autónoma, que se encarga, entre otras atribuciones de actualizar el padrón electoral, así como de proporcionar al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales toda la información necesaria para el desempeño de sus funciones.

justicia electoral, todo ello dentro del marco constitucional. En Ecuador se ha instituido la Función Electoral, compuesta por dos órganos: el Consejo Nacional Electoral, encargado de los procesos electorales y el control de las organizaciones políticas, y el Tribunal Contencioso Electoral, responsable de lo jurisdiccional. En estos tres países, los órganos administrativos y judiciales tienen independencia administrativa y funcional.

Cuadro C.8.2

Calidades de los órganos supremos electorales de América Latina

<i>País</i>	<i>Organismo electoral</i>	<i>¿Regulado constitucionalmente ?</i>	<i>Ubicación dentro del Estado</i>	<i>Independencia administrativa y funcional</i>
Argentina	Cámara Nacional Electoral	No	Poder Judicial	Sí
Bolivia	Tribunal Supremo Electoral	Sí	Poder Electoral	Sí
Brasil	Tribunal Superior Electoral	Sí	Poder Judicial	Sí
Chile	Servicio Electoral	No	Órgano independiente	Sí
	Tribunal Calificador de Elecciones	Sí	Tribunal especial	Sí
Colombia	Consejo Nacional Electoral	Sí	Órgano independiente	Sí
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	Sí	Órgano independiente	Sí
Ecuador	Consejo Nacional Electoral	Sí	Función Electoral	Sí
	Tribunal Contencioso Electoral	Sí		Sí
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	Sí	Órgano independiente	Sí
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	Constitución remite a ley	Órgano independiente	Sí
Honduras	Tribunal Supremo Electoral	Sí	Órgano independiente	Sí
México	Instituto Federal Electoral	Sí	Órgano independiente	Sí
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Sí	Poder Judicial	Sí
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Sí	Poder Electoral	Sí
Panamá	Tribunal Electoral	Sí	Órgano independiente	Sí ¹
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Sí	Poder Judicial	Sí
Perú	Oficina Nacional de Procesos	Sí	Órgano	Sí

	Electorales Jurado Nacional de Elecciones	Sí	independiente Órgano independiente	Sí
República Dominicana	Junta Central Electoral Tribunal Superior Electoral	Sí Sí	Órgano independiente Consejo Nacional de la Magistratura	Sí Sí
Uruguay	Corte Electoral	Sí	Órgano independiente	Sí
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	Sí	Poder Electoral	Sí

Fuente: D. Zovatto G., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IDEA, México, 2006, pp.153-154 (actualizado a 2010).

¹ En virtud de la reforma constitucional de 2004, la Contraloría General de la República aplicará al Tribunal Electoral el control posterior en ocasión de las elecciones y desde un año antes.

C.8.c. Mecanismos de selección de sus miembros

En cuanto al nombramiento de las autoridades que conforman los órganos electorales, la región presenta una variedad de formas y condiciones de elección, así como un crisol de fórmulas y de instituciones involucradas. En la gran mayoría de los casos, la designación de los funcionarios corresponde a organismos políticos, fundamentalmente al Congreso de la República. Sin embargo, cabe precisar que en distintos países se han fijado algunos límites al propio Congreso para efectuar los nombramientos y que, en varios de ellos, se presenta una interacción entre diversas instancias del Estado, como el Ejecutivo y el Legislativo, o entre los tres poderes tradicionales. En Costa Rica y Perú, la facultad del nombramiento ha sido otorgada a órganos judiciales. Otro sistema se utiliza en Ecuador, donde se seleccionan por concurso de oposición y méritos, con derecho de libre postulación e impugnación ciudadana, y son adjudicados por la Asamblea Nacional.

Es evidente que, desde su propia génesis, la composición de estos órganos es decisiva para el éxito de su misión. En ese sentido, ha habido una clara demanda para que el máximo órgano de control electoral cumpla cabalmente con sus atribuciones en libertad e independencia y no se someta a presiones de partidos políticos, de candidatos, de órganos del Estado o intereses de ninguna especie. Por lo tanto, el nombramiento de funcionarios independientes que generen confianza en el público, y entre los mismos actores políticos, constituye una garantía para la idoneidad y profesionalismo que requiere su funcionamiento.

En consecuencia, en los países latinoamericanos la tendencia ha sido legislar a favor de una composición no partidista de los órganos electorales. En la actualidad, sólo en Colombia y El Salvador se regula la conformación de los organismos electorales con criterios de adjudicación partidista. En Uruguay, una parte de los miembros es postulada por los partidos políticos. El origen del nombramiento de los organismos electorales se observa en el cuadro C.8.3.

Cuadro C.8.3

Origen del nombramiento de los miembros de los órganos supremos electorales

<i>País</i>	<i>Origen</i>
Argentina	Los magistrados que integran la Justicia Electoral son miembros del Poder Judicial de la Nación. Son nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado de la Nación, según estipula el artículo 99, inciso 4 de la Constitución de la Nación.
Bolivia	<p>La ley Nº.18 del 16 de junio de 2010 (artículos 12 y 13), señala que la máxima autoridad electoral es el Tribunal Supremo Electoral, que se compone por siete vocales, de los cuales al menos dos serán de origen indígena originario campesino. Del total de miembros del TSE al menos tres deben ser mujeres. Desempeñarán sus funciones por un periodo de seis años. La designación de los vocales del TSE se realiza de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Presidente o Presidenta del Estado Plurinacional designa a un miembro. • La Asamblea Legislativa Plurinacional elige a seis vocales, por dos tercios de votos de sus miembros presentes en la sesión de designación, garantizando la equivalencia de género y la plurinacionalidad. • La convocatoria pública y la calificación de capacidad y méritos constituyen las bases de la designación por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
Brasil	<p>La Constitución Federativa de Brasil en su Art. 119, señala que El Tribunal Superior Electoral se compondrá, mínimamente, de ocho miembros, escogidos:</p> <p>Uno, mediante elección, por voto secreto:</p> <p>Dos jueces de entre los Ministros del Supremo Tribunal Federal;</p> <p>Dos jueces de entre los Ministros del Tribunal Superior de Justicia;</p> <p>Dos jueces, por nominación del Presidente de la República, de entre seis abogados de notable saber jurídico e idoneidad moral, propuestos por el Supremo Tribunal Federal.</p>
Chile	<p>El artículo 91 de la Ley Orgánica Constitucional Núm. 18556 establece que el Servicio Electoral está dirigido por un director que es nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, requiriéndose para ello el voto a favor de la mayoría de sus miembros en ejercicio. Su remoción se hará en igual forma.</p> <p>El artículo 95 de la Constitución Política señala que el Tribunal Calificador de Elecciones se compone de cuatro ministros de la Corte Suprema de Justicia, designados por ésta mediante sorteo, y un ciudadano que hubiere ejercido el cargo de Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado por un periodo no inferior a los 365 días, designado por la Corte Suprema en la forma anterior.</p>
Colombia	La Constitución Política en el artículo 264 establece la composición del Consejo Nacional Electoral integrado por nueve miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos.
Costa Rica	La Constitución Política en su artículo 100 establece que el Tribunal Supremo de Elecciones estará integrado por tres magistrados propietarios y seis suplentes de nombramiento de la Corte Suprema de Justicia por el voto de dos tercios del total de sus miembros. Desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de las elecciones generales para Presidente de la

<i>País</i>	<i>Origen</i>
	República o Diputados a la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá ampliarse con dos de sus Magistrados suplentes para formar, en ese lapso, un tribunal de cinco miembros.
Ecuador	<p>Según lo dispone el artículo 218, de la Constitución Política, El Consejo Nacional Electoral se integrará por cinco consejeras o consejeros principales, que ejercerán sus funciones por seis años, y se renovará parcialmente cada tres años, dos miembros en la primera ocasión, tres en la segunda, y así sucesivamente. Existirán cinco consejeras o consejeros suplentes que se renovarán de igual forma que los principales. La Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente se elegirán de entre sus miembros principales, y ejercerán sus cargos por tres años. La Presidenta o Presidente del Consejo Nacional Electoral será representante de la Función Electoral.</p> <p>El Tribunal Contencioso Electoral de acuerdo al artículo 220 se conformará por cinco miembros principales, que ejercerán sus funciones por seis años. El Tribunal Contencioso Electoral se renovará parcialmente cada tres años, dos miembros en la primera ocasión, tres en la segunda, y así sucesivamente. Existirán cinco miembros suplentes que se renovarán de igual forma que los principales. La Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente se elegirán de entre sus miembros principales, y ejercerán sus cargos por tres años.</p> <p>Tanto los integrantes del Consejo Nacional Electoral como los del Tribunal Contencioso Electoral son elegidos por concurso público de oposición y méritos, con postulación e impugnación de la ciudadanía, y garantía de equidad y paridad entre hombres y mujeres. El concurso está a cargo de una comisión de selección conformada por diez integrantes, cinco delegados de las Funciones del Estado (uno por cada una de ellas), y cinco ciudadanos y ciudadanas que también son elegidos (as) por concurso público, en este caso a cargo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Es este organismo el encargado de designar a los integrantes de las instancias electorales en orden de prelación a quienes hayan obtenido las mejores puntuaciones del concurso.</p>
El Salvador	La Constitución Política establece en su artículo 208 que la Asamblea Legislativa nombra a los cinco magistrados del Tribunal Supremo Electoral; tres de ternas propuestas, cada una, por los tres partidos políticos o coaliciones que hayan obtenido la mayor cantidad de votos en la última elección presidencial realizada, y para su elección se requiere únicamente mayoría simple; los dos restantes se eligen de ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia, y para su elección se exige una mayoría calificada no inferior a las dos terceras partes del número de diputados de la Asamblea Legislativa.
Guatemala	El Tribunal Supremo Electoral se integra con cinco magistrados titulares y cinco magistrados suplentes, elegidos por el Congreso de la República, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de sus miembros, de la nómina de 40 candidatos, propuesta por la Comisión de Postulación. Durarán en sus funciones seis años.
Honduras	De acuerdo con el artículo 52 de la Constitución, El Tribunal Supremo Electoral estará integrado por tres Magistrados Propietarios y un Suplente, electos por el voto afirmativo de los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional por un periodo de cinco años, pudiendo ser reelectos.
México	Según lo dispuesto por el artículo 41, párrafo quinto, capítulo I de la Constitución Política, y por el artículo 110 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), el Consejo

<i>País</i>	<i>Origen</i>
	<p>General del Instituto Federal Electoral se integra por un consejero presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo.</p> <p>El consejero presidente del Consejo General es elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios y dura en su cargo seis años.</p> <p>Los consejeros del Poder Legislativo son propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras, y sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario y hasta dos suplentes.</p> <p>Los consejeros electorales son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad.</p> <p>Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Concurrirán a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto.</p> <p>Cada partido político nacional designará un representante propietario y un suplente con voz, pero sin voto.</p> <p>Según el artículo 99 de la Constitución Política, los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>
Nicaragua	El artículo 138 numeral 8 de la Constitución señala que la Asamblea Nacional elige a los miembros del Consejo Supremo Electoral de propuestas del presidente de la República y de los diputados, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes.
Panamá	El artículo 142 de la Constitución Política indica que el Tribunal Electoral está formado por tres magistrados, los cuales son nombrados por cada uno de los órganos del Estado, es decir, uno por el Ejecutivo, uno por el Legislativo y otro por el Judicial, para un periodo de 10 años. No hay impedimento para la reelección.
Paraguay	Por el artículo 275 de la Constitución Política, los tres miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral son elegidos y removidos de la misma forma que los ministros de la Corte Suprema de Justicia. Para ello, según el artículo 264, se presentan los candidatos y candidatas al Consejo de la Magistratura, que es el órgano encargado de elevar las ternas al Senado para su designación y el Poder Ejecutivo debe prestar su acuerdo.
Perú	<p>Jurado Nacional de Elecciones</p> <p>De acuerdo con el artículo 179 de la Constitución, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) es un órgano colegiado formado por cinco miembros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad. El representante de la Corte Suprema preside el JNE. • Uno elegido por la Junta de Fiscales Supremos entre los fiscales supremos jubilados o en actividad.

País	Origen
	<ul style="list-style-type: none"> • Uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros. • Uno elegido en votación secreta por los decanos de las facultades de derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos. • Uno elegido en votación secreta por los decanos de las facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos. <p>Oficina Nacional de Procesos Electorales</p> <p>El artículo 182 de la Constitución indica que el jefe es la autoridad máxima de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un periodo renovable de cuatro años y mediante concurso público.</p>
República Dominicana	<p>El artículo 212 de la Constitución indica que la Junta Central Electoral estará integrada por un presidente y cuatro miembros y sus suplentes, elegidos por un periodo de cuatro años por el Senado de la República, con el voto de dos terceras partes de los senadores presentes.</p> <p>El Tribunal Superior Electoral estará integrado por no menos de tres y no más de cinco jueces electorales y sus suplentes, designados por un periodo de cuatro años por el Consejo Nacional de la Magistratura, quien indicará cuál de entre ellos ocupará la presidencia (art. 215 CP).</p>
Uruguay	<p>El artículo 85 de la Constitución de la República indica que compete a la Asamblea General elegir en reunión de ambas Cámaras a los miembros de la Corte Electoral, y el artículo 324 indica que La Corte Electoral se compondrá de nueve titulares que tendrán doble número de suplentes. Cinco titulares y sus suplentes serán designados por la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras por dos tercios de votos del total de sus componentes, debiendo ser ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad.</p> <p>Los cuatro titulares restantes, representantes de los Partidos, serán elegidos por la Asamblea General, por doble voto simultáneo de acuerdo a un sistema de representación proporcional.</p>
Venezuela	<p>Conforme al artículo 296 de la Constitución, El Consejo Nacional Electoral estará integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos; tres de ellos o ellas serán postulados o postuladas por la sociedad civil, uno o una por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales y uno o una por el Poder Ciudadano.</p> <p>Los o las tres integrantes postulados o postuladas por la sociedad civil tendrán seis suplentes en secuencia ordinal y cada designado o designada por las universidades y el Poder Ciudadano tendrá dos suplentes, respectivamente. La Junta Nacional Electoral, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, serán presididas cada una por un o una integrante postulado o postulada por la sociedad civil. Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral durarán siete años en sus funciones y serán elegidos o elegidas por separado: los tres postulados o postuladas por la sociedad civil al inicio de cada periodo de la Asamblea Nacional, y los otros dos a la mitad del mismo.</p> <p>Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral serán designados o designadas por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral escogerán de su seno a su Presidente o Presidenta, de conformidad con la ley.</p>

Fuente: Elaboración propia, a partir de D. Zovatto G., *op. cit.*, 2006, pp. 156-159 (actualización a 2010).

C.8.d. Ámbitos de intervención de los órganos electorales en relación con los partidos políticos

En lo que respecta a las funciones del organismo encargado de la administración electoral y de la regulación de los partidos, pueden destacarse cinco áreas importantes:

- 1) **Funciones de calificación de inscripción.** Todos los órganos electorales de la región cuentan con ellas, con excepción de Venezuela, en donde no existe regulación expresa.
- 2) **Funciones de inscripción.** Competen a la mayoría de estos organismos. En algunos países esta función se atribuye a órganos dependientes del electoral, como en Costa Rica y Guatemala, en donde la realizan los órganos de registro civil o de ciudadanos. En Argentina la inscripción se efectúa ante los jueces electorales.
- 3) **Funciones de control de legalidad.** En todos los países de la región el control de legalidad de las actuaciones de los partidos compete a los órganos electorales. Este control se refiere a todas las áreas de acción y de funcionamiento legal de los partidos, y existe sin perjuicio del control de constitucionalidad que ejercen los tribunales constitucionales de los países.
- 4) **Función de control de las finanzas.**³⁶⁶ En la mayoría de los países, el órgano supremo electoral tiene la autorización expresa para fiscalizar el patrimonio, el origen y el manejo de los recursos. La excepción la constituye Uruguay.³⁶⁷ En Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, la ley estipula que, para el control sobre las finanzas, los órganos electorales tendrán la colaboración de la Contraloría General de la República, o el organismo equivalente. En El Salvador, la función corresponde a la Corte de Cuentas.
- 5) **Intervención en los conflictos internos de los partidos.** Además de las cuatro categorías señaladas, una vez agotadas las vías estatutarias en 16 países la legislación otorga a los organismos electorales potestades para intervenir en los conflictos internos de los partidos. Las dos legislaciones más amplias en cuanto a la actuación del órgano electoral en la resolución de conflictos partidarios son la ecuatoriana y la hondureña. En ellas se establece, explícitamente, que puede actuar en prácticamente cualquier materia relativa a los conflictos internos. En República Dominicana, si bien aún el Tribunal Superior Electoral no ha entrado en funciones, el artículo 13 de su Ley Orgánica señala expresamente que es su atribución conocer los conflictos internos que se produjeran en los partidos y organizaciones políticas reconocidos o entre éstos, sobre la base de apoderamiento por una o más partes involucradas y siempre circunscribiendo su intervención a los casos en los que se violen disposiciones de la Constitución, la ley, los reglamentos o los estatutos partidarios. Solamente en Brasil y Perú la legislación no es explícita en el tema.

³⁶⁶ Aunque con variaciones importantes entre los distintos países, es posible afirmar que esta función incluye el control de los siguientes aspectos: origen y monto de las contribuciones económicas de particulares; distribución y uso de la contribución económica estatal; gastos en propaganda electoral y utilización de los medios de comunicación; obligación de los partidos y candidatos de informar a los organismos electorales sobre las cuentas en las que van a manejar sus dineros; integración de los comités financieros partidarios u órganos encargados del manejo de los fondos, y rendición de cuentas y aprobación de gastos. Además, los organismos electorales cuentan con facultades para la expedición de reglamentos e instructivos para el manejo de cuentas y libros contables, y en algunos casos para aplicar el régimen de sanciones para los partidos y candidatos que violen las normas sobre contribuciones a las campañas, gastos electorales y rendición de cuentas.

³⁶⁷ S. Griner y D. Zovatto G., *op. cit.*, 2004, p. 323.

Los órganos electorales también asumen facultades en otros ámbitos, tales como la escisión de los partidos, tema siempre crítico y crispado; en Paraguay se contemplan reglas de “divorcio” en organización escindidas, donde la Justicia Electoral determina qué grupo conserva el nombre y los símbolos del partido en caso de escisión.

Otro campo en el que los órganos electorales tienen atribuciones es el relacionado con la convocatoria o celebración de asambleas de los partidos. En Panamá, por ejemplo, el Tribunal Electoral puede decidir sobre la procedencia o no de la convocatoria a petición de los afiliados. En Guatemala, el órgano electoral puede prevenir al Comité Ejecutivo Nacional que efectúe la convocatoria correspondiente bajo el apercibimiento de la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento. Además, Guatemala también le otorga facultades de intervención en la validación de los acuerdos o resoluciones tomadas por la Asamblea. En este mismo sentido, Costa Rica también tiene legislada una regulación aplicable por el órgano electoral.

En Ecuador, el Código de la Democracia otorga al Consejo Nacional Electoral la facultad de brindar asistencia técnica y supervisar los procesos electorales internos de los partidos (artículo 345) o de nombrar veedores o auditar aquellos procesos en los que no participó, siempre y cuando exista solicitud expresa del máximo órgano de dirección, del órgano electoral o de al menos 10% de los afiliados o adherentes permanentes de la organización política.

El cuadro C.8.4 muestra la existencia de diversas funciones de los organismos electorales en los diferentes países de la región, en relación con los partidos.

Cuadro C.8.4

Funciones de los organismos electorales sobre los partidos políticos

Órgano de control		Funciones				
País	Organismo	Calificación para inscripción	Inscripción	Control de legalidad de actuaciones	Control de legalidad del financiamiento	Resolución de Conflictos
Argentina	Cámara Nacional Electoral	Sí	N/A	Sí	Sí	Sí
Bolivia	Tribunal Supremo Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí ³⁶⁸	Sí
Brasil	Tribunal Superior Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Chile	Servicio Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia	Consejo Nacional Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

³⁶⁸ El inciso 6 del artículo 29 de la Ley 018 del Órgano Electoral Plurinacional otorga al Tribunal Supremo Electoral la facultad de fiscalizar el patrimonio, origen y manejo de los recursos económicos de las organizaciones políticas de alcance nacional, y a los Tribunales Departamentales igual competencia en relación con las organizaciones de carácter departamental, regional y municipal.

Órgano de control		Funciones				
País	Organismo	Calificación para inscripción	Inscripción	Control de legalidad de actuaciones	Control de legalidad del financiamiento	Resolución de Conflictos
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	Sí	Sí	Sí	Sí ¹	Sí
Ecuador	Tribunal Contencioso Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Consejo Nacional Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Honduras	Tribunal Supremo Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
México	Instituto Federal Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ²	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí ¹	Sí
Panamá	Tribunal Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí ¹	Sí
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	No	No	No	Sí	No
	Jurado Nacional de Elecciones	Sí	Sí	Sí	No	No

Órgano de control		Funciones				
País	Organismo	Calificación para inscripción	Inscripción	Control de legalidad de actuaciones	Control de legalidad del financiamiento	Resolución de Conflictos
República Dominicana ³	Junta Central Electoral	Sí	Sí	Sí	Sí ¹	No
Uruguay	Corte Electoral	Sí	Sí	Sí	N/A	Sí
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	N/R	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: D. Zovatto G., *op. cit.*, 2006, pp.161-163 (actualizado a 2010).

N/R: No regulado.

N/A: No aplica.

¹ Conjuntamente o con asistencia de la Contraloría General de la República.

² El TEPJF conoce y resuelve las impugnaciones que se presenten en contra de las resoluciones del IFE a través del recurso de apelación.

³ A la fecha (junio 2011) el Presidente de la República no ha convocado al Consejo Nacional de la Magistratura para elegir a los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral., por lo que solamente está en funciones la JCE. En el caso de la resolución de conflictos, el órgano que tiene esta función es el citado Tribunal.

En suma, el examen comparado latinoamericano muestra que las Constituciones y las leyes, tienden a asignar cada vez más funciones a sus órganos electorales y a expandir las atribuciones y facultades de decisión sobre el funcionamiento de los partidos políticos (y sobre otras materias, más allá de sus obligaciones “clásicas”, como veremos en el siguiente apartado). No obstante, y para concluir, debe decirse que la amplitud de la regulación es muy variada entre los países, pero la tendencia es convertir a los partidos en sujetos fuertemente regulados por el arbitraje de las autoridades electorales, lo cual no hace sino reforzar su centralidad en el funcionamiento de las democracias latinoamericanas.

C.8.e. Trayectoria de las reformas a los órganos electorales: administrativo/jurisdiccional

La revisión de los regímenes electorales en los 18 países de América Latina puede resumirse de la siguiente forma. En todos y cada uno de los países que integran la región se han construido instituciones y reglas, organismos electorales especializados, previstos generalmente en el nivel constitucional, con funciones administrativas y/o jurisdiccionales.³⁶⁹ En ciertos casos se cuenta con dos organismos electorales, uno con atribuciones administrativas y otro con facultades jurisdiccionales (los llamados tribunales electorales). Dichos organismos son, con

³⁶⁹ Estos organismos también se denominan, por ejemplo, Corte Electoral (Uruguay), Jurado Nacional de Elecciones (Perú), Cámara Nacional Electoral (Argentina), Tribunal Supremo de Elecciones (Costa Rica), Consejo Supremo Electoral (Nicaragua) o Instituto Federal Electoral (por lo que se refiere al encargado de organizar las elecciones en México).

frecuencia, de naturaleza autónoma respecto de los tradicionales poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), si bien en ocasiones constituyen una rama especializada dentro del correspondiente Poder Judicial, en el entendido de que todos son independientes del Ejecutivo y la gran mayoría, en la actualidad, poseen carácter permanente.³⁷⁰

Aun cuando la existencia de órganos electorales en la región, encargados de la organización de los comicios, data del siglo XIX (el primer antecedente de jueces electorales especializados se encuentra en la Constitución de Colombia de 1886),³⁷¹ no fue sino a partir de la década de 1920 cuando surgieron organismos electorales permanentes de carácter autónomo, independientes del Ejecutivo.

Así, en 1924, en la República Oriental del Uruguay, el legislativo creó la Corte Electoral, encomendada al conocimiento de todos los actos electorales previos a la elección, aunque la propia Constitución reservaba a las Cámaras el juzgamiento de la elección de sus miembros, y al Senado el de la elección de presidente de la República. La Constitución de 1934 asignó a la Corte Electoral la calidad de juez de las elecciones de todos los cargos electivos, salvo la de presidente y vicepresidente de la República, que seguía siendo competencia de la Asamblea General. Por último, a partir de la Constitución de 1952 se confiere a la Corte Electoral la calidad de juez de las elecciones de todos los cargos electivos, sin excepción alguna, así como de los actos de plebiscito y referéndum,³⁷² cuya competencia se amplió por reforma de 1996 para organizar las elecciones internas de los partidos para la selección de ciertos órganos y candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República.

Cabe destacar, además, el establecimiento del Tribunal Calificador de Elecciones en la Constitución de Chile de 1925, al cual se le asignó la competencia de conocer y resolver en forma definitiva la calificación de las elecciones para presidente de la República, así como de los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado, además de las reclamaciones de nulidad que se interpusieron respecto de ellas. En la Constitución de 1980 se confieren al referido tribunal las mismas atribuciones, junto con las relativas a las impugnaciones con motivo de la organización y calificación de los plebiscitos. La ley también prevé la existencia del Servicio Electoral, encargado de la organización de los comicios, cuya naturaleza es igualmente autónoma.³⁷³

En la siguiente década se fueron creando organismos similares. Así, en 1931, en Perú se creó el Jurado Nacional de Elecciones, encomendándole atribuciones tanto administrativas como jurisdiccionales. Por su parte, la Constitución de 1993, en vigor, conserva al Jurado Nacional de Elecciones como organismo autónomo, confiriéndole la competencia para resolver en última instancia acerca de la validez de todas las elecciones; no obstante, al mismo tiempo, le exime de algunas funciones y las encomienda a otros dos organismos de naturaleza autónoma. Así, se instauró la Oficina Nacional de Procesos Electorales, encargada de organizar los comicios, y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, entre cuyas atribuciones se encuentra la

³⁷⁰ J. J. Orozco Henríquez, “El contencioso electoral, la calificación electoral”, en D. Nohlen, *et al.* (comps.), *op. cit.*, 2007, p. 1152.

³⁷¹ Aunque la decisión final sobre la validez de las elecciones de sus respectivos miembros correspondía en ese entonces a cada Cámara del Congreso.

³⁷² H. Gros Espiell, *La corte electoral del Uruguay*, IIDH/CAPEL, San José (Costa Rica), 1990, pp. 61-90. – Carlos A. Urruty, “La justicia electoral en la República Oriental del Uruguay”, *Justicia Electoral*, núm. 1 (Tribunal Federal Electoral, México, 1992), pp. 31-42.

³⁷³ J. I. García Rodríguez, “Proceso y justicia electoral”, en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, Cámara de Diputados-IFE-TFE-UNAM, México, 1993, pp. 729-731.

de actualizar el padrón electoral, así como la de proporcionar al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales toda la información necesaria para el desempeño de sus funciones.

Es importante traer a colación la Constitución de Brasil de 1934, que organizó la justicia electoral dentro del Poder Judicial, previendo como órgano supremo al Tribunal Superior Electoral (cuyo antecedente fue el Código Electoral de 1932, bajo la inspiración de Getulio Vargas), suprimido por la Constitución de 1937, restablecido por la Constitución de 1946 y ratificado por la de 1988.³⁷⁴ Es importante señalar que, al referido tribunal, se le han conferido habitualmente no sólo atribuciones jurisdiccionales sino también administrativas.

Por su parte, la Constitución de Nicaragua de 1939 creó un Consejo Nacional de Elecciones, al cual se asignó la competencia de calificar los comicios legislativos y decidir en última instancia sobre todos los reclamos y recursos que se interpusieran, mismo que se encuentra previsto también en la Constitución de 1987 como Consejo Supremo Electoral, confiriéndosele igualmente competencia respecto de elecciones presidenciales y considerándosele expresamente, junto con los demás organismos electorales subordinados, como integrantes del llamado Poder Electoral.

De especial importancia resulta la creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, conforme a la Constitución de 1949, dotado de plena autonomía y con funciones amplias, significativas y exclusivas en materia electoral, lo que lo constituyó de modo temprano en un paradigma para la región.³⁷⁵

Con esos antecedentes, desplegados y combinados con las peculiaridades de cada uno de los países, en América Latina proliferó la creación de instituciones electorales autónomas de los poderes constitucionales, encargadas de la organización de los propios comicios y de la resolución final de las controversias derivadas de las elecciones. En muy pocos casos se las ubica dentro del Poder Judicial y en otros, de plano, se les colocó como un poder nuevo, distinto a la teoría constitucional y republicana clásica. De cualquier manera, es posible hablar de una singularidad latinoamericana ya que, como ninguna otra región, su construcción democrática puso énfasis en los órganos encargados de la administración electoral, otorgándoles una atención constitucional y confiriéndoles, progresivamente, más y más funciones dentro del sistema de competencia democrática. Esa amplitud y extensión de atribuciones y tareas puede ser considerada una de las aportaciones más importantes de América Latina a los estudios políticos y al derecho electoral.

En términos generales, es posible definir la trayectoria histórica en los países que nos ocupan, de esta manera:

³⁷⁴ J. A. da Silva, *Curso di direito constitucional positivo* (9ª ed.), Malheiros Edirtores, São Paulo, 1993, pp. 69-70. – T. Jardim, “Processo e justiça electoral (Introdução ao sistema electoral brasileiro)”, *Tendencias contemporâneas del derecho electoral en el mundo*. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, Cámara de Diputados-IFE-TFE-UNAM, México, 1993, n. 98 y pp. 761-787.

³⁷⁵ R. Villegas Antillón, “El Tribunal Supremo en la Constitución de Costa Rica”, *Justicia Electoral*, núm. 1 (Tribunal Federal Electoral, 1992), pp. 43-51. En 1946 se creó un Tribunal Electoral independiente (el anterior dependía de la Secretaría de Gobernación), pero cuyo veredicto tenía que ser ratificado por el Congreso. En 1948, el Congreso dominado por el partido gobernante anuló las elecciones y llamó al candidato oficialista, quien había perdido, a asumir con el título de Designado a la Presidencia; sin embargo, el pueblo se levantó en armas y después de 18 meses depuso al gobierno de facto, se instaló en la presidencia al candidato originalmente ganador y se expidió una nueva Constitución aún en vigor.

- Creación legislativa de un órgano administrativo y/o jurisdiccional especializado en materia electoral.
- Su posterior elevación al nivel constitucional con garantías para su autonomía e imparcialidad.
- Transformación de órganos temporales (reunidos poco antes de los comicios y desaparecidos una vez concluida la elección), en órganos permanentes (donde, al menos el órgano de mayor jerarquía guarda ese carácter).
- La mayoría de las veces se otorgan a los organismos electorales latinoamericanos tanto funciones administrativas (relacionadas con la organización de los comicios), como jurisdiccionales, consistentes en la resolución de los conflictos surgidos durante su desarrollo. No obstante, se ha manifestado también una tendencia dual para separar las funciones en instancias orgánicamente distintas.

En el periodo que abarca este estudio, prácticamente en todos y cada uno de los países de la región se realizaron reformas para fortalecer a los organismos electorales en términos de su autonomía funcional y técnica, garantizar su imparcialidad y ampliar sus atribuciones. Asimismo, se han establecido medidas para asegurar la independencia de los organismos electorales, en especial respecto del Ejecutivo, dotándolos expresamente de autonomía y confiriéndoles personalidad jurídica y patrimonio propio, además de atribuciones para manejar su presupuesto, elaborar el proyecto respectivo y emitir algunas normas reglamentarias. Además, junto a los casos de Argentina y Brasil previstos hace tiempo, tres de los ejemplos más recientes han ubicado al tribunal electoral respectivo dentro del Poder Judicial, como ha ocurrido con el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay en 1995 (que también realiza funciones administrativas de organización de los comicios), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México en 1996 y la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela a partir de 1999. Estos dos últimos ejercen sólo funciones jurisdiccionales, en tanto que la organización de las elecciones es competencia de un organismo autónomo diferente.

Vale la pena subrayar una última tendencia. En aquellos organismos a los que, cada vez más, se les asignan funciones jurisdiccionales, un número mayor cuenta con competencia para resolver en última instancia la validez de los comicios, suprimiendo la intervención que todavía se reservaba a los órganos legislativos para emitir la decisión final.

En cuanto a las garantías de imparcialidad de estos organismos y sus miembros, la tendencia general ha sido la de intentar “despartidizar” su conformación,³⁷⁶ sofisticar el sistema de designación de los miembros del máximo órgano electoral³⁷⁷ y conferirles garantías equivalentes a las que disfrutaban los integrantes del Poder Judicial (estabilidad en el cargo, dedicación exclusiva a la función, régimen de responsabilidades y alta remuneración).

³⁷⁶ Excluyendo o, al menos, dejando en minoría a los representantes de partidos políticos, como en Honduras a partir de 2002, con el Tribunal Supremo Electoral, o bien permitiéndoles únicamente derecho de voz pero no de voto.

³⁷⁷ Involucrando a un órgano jurisdiccional de carácter técnico al efecto, como en Perú, desde 1993, con el jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, o en las postulaciones (como ocurre en México con los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desde 1996). Asimismo, mediante la renovación escalonada del órgano, como en Panamá desde la reforma de 2004 y en México a partir de 2007.

Pero lo que resulta tal vez más decisivo y sintomático es el aumento de funciones y atribuciones de los órganos electorales. Los organismos administrativos encargados de la organización comicial, además de las funciones clásicas que habitualmente despliegan (como el registro de candidaturas, el escrutinio de votos y la proclamación de candidatos electos), se les ha conferido, en muchos países, atribuciones como la delimitación de los distritos electorales, la supervisión de las campañas, el registro y financiamiento de los partidos políticos y, sobre todo, la de registro electoral, incluida no sólo la elaboración del padrón sino la emisión misma del documento para votar o, incluso, el documento único de identidad nacional.

Más recientemente, se les ha conferido atribuciones relacionadas con la fiscalización de los recursos de los partidos, la supervisión de los procedimientos internos de las organizaciones políticas para la selección de sus dirigentes y candidatos a cargos de elección popular,³⁷⁸ así como, la observación electoral, la realización de los instrumentos de democracia participativa o semidirecta y la reglamentación de la multitud de normas legales.

Como se adelantó, varios de los organismos electorales referidos también realizan funciones jurisdiccionales con el objeto de resolver las impugnaciones interpuestas en contra de diversas decisiones relacionadas con el desarrollo de los comicios. Incluso, en tres casos (Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Consejo Supremo Electoral de Nicaragua y la Corte Electoral del Uruguay), las resoluciones del organismo electoral respectivo son definitivas e inatacables, por lo que no pueden ser objeto de revisión por órgano alguno. Por lo tanto, en los 15 restantes, las decisiones del organismo electoral encargado de organizar los comicios (con independencia de que también disponga de competencia para resolver algunos medios de impugnación de naturaleza propiamente administrativa) son susceptibles de impugnación ante la justicia constitucional, la justicia administrativa o la justicia electoral especializada.

Así, mientras Colombia es el único país donde las impugnaciones contra las decisiones del organismo electoral administrativo (el Consejo Nacional Electoral o la Registraduría Nacional del Estado Civil) se practican ante la justicia administrativa (el Consejo de Estado, cuyas resoluciones son definitivas e inatacables), en nueve países las decisiones del respectivo organismo electoral administrativo y/o jurisdiccional son impugnables ante la justicia constitucional, que en la región se encomienda generalmente a la Corte Suprema de Justicia respectiva y, sólo en algunos casos, a algún Tribunal Constitucional.

Los países en que procede la impugnación de decisiones electorales ante la Corte Suprema de Justicia por presunta inconstitucionalidad son seis: Argentina,³⁷⁹ Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá y Paraguay. A los anteriores cabe agregar Guatemala, donde las decisiones del Tribunal Supremo Electoral son impugnables ante la Corte Suprema de Justicia y las de ésta, ulteriormente, ante la Corte Constitucional. En Bolivia las decisiones del Tribunal Supremo Electoral son de cumplimiento obligatorio, inapelables e irrevisables, excepto los asuntos que

³⁷⁸ Incluso, en el caso de Uruguay desde 1996, corresponde a la Corte Electoral la organización de las elecciones internas partidarias.

³⁷⁹ Por lo que se refiere a las decisiones de la Cámara Nacional Electoral, puesto que las de las juntas electorales relacionadas con el escrutinio de los resultados electorales se juzgan, finalmente, por cada una de las Cámaras respecto de las elecciones de sus miembros y por la Asamblea General (reunión de la Cámara de Diputados y el Senado) en relación con la elección presidencial; por tanto, cabe clasificar al régimen contencioso electoral de Argentina como de carácter mixto político-jurisdiccional, atendiendo a la naturaleza de los órganos involucrados.

correspondan al ámbito de la jurisdicción y competencia del Tribunal Constitucional Plurinacional. Caso similar es el de República Dominicana, donde las decisiones del Tribunal Superior Electoral (máxima autoridad en materia contenciosa electoral) no son objeto de recurso alguno, pudiendo ser revisadas sólo por el Tribunal Constitucional cuando éstas sean manifiestamente contrarias a la Constitución.

En los cinco países restantes (Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela), las decisiones del organismo electoral administrativo son impugnables ante la justicia electoral especializada, con carácter autónomo —caso de Chile, Ecuador y Perú— o parte del respectivo Poder Judicial, como sucede en México y Venezuela. En estos países, las resoluciones del correspondiente tribunal electoral son definitivas e inatacables, por lo que constituyen la última instancia para declarar la validez de determinada elección. Así, en este grupo de cinco países los organismos electorales especializados y permanentes tienen dos caracteres distintos: uno administrativo y otro jurisdiccional.³⁸⁰

Cabe destacar el sistema brasileño, en el que los tribunales electorales (tanto el superior como los regionales) no se integran con personal especializado y permanente sino con jueces de otras jurisdicciones que durante periodos de dos años desempeñan la función jurisdiccional electoral. De manera similar, en Argentina, además de la Cámara Nacional Electoral, que es especializada, se prevén jueces electorales, cuya función es ejercida por los jueces federales, todos ellos pertenecientes al Poder Judicial. Este carácter temporal ha sido objeto de controversia, pues mientras algunos lo consideran una desventaja en virtud de que impide la especialización y va en detrimento de la calidad por adolecer de inexperiencia en el ámbito electoral, otros lo estiman preferible en tanto que, afirman, evita la excesiva politización de los juzgadores electorales.³⁸¹

Entre los organismos electorales propiamente administrativos (en especial, el órgano de mayor jerarquía en determinado país) es posible distinguir aquellos en cuya integración no existe participación alguna de partidos políticos —Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras, Guatemala, México (sólo con voz), Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela— de aquellos donde sí existe representación —Nicaragua y Uruguay—, así como los que contemplan una representación o participación mayoritaria de esas agrupaciones: Colombia y El Salvador.

En algunos países se subraya que los miembros que no sean postulados por partidos políticos deben constituirse en garantía de imparcialidad, como sucede en Uruguay, donde se exige la aprobación de dos tercios del total de ambas Cámaras. O, en México, donde la Cámara de Diputados designa por mayoría calificada a los integrantes con voz y voto del órgano electoral federal (Consejeros Electorales). Cabe advertir, sin embargo, que aun cuando algunos países no prevean formalmente la representación de partidos políticos en la integración de los órganos electorales, en la práctica y con frecuencia la misma está determinada por ciertas cuotas de los respectivos partidos políticos (así ha ocurrido, por ejemplo, en República Dominicana).

³⁸⁰ Cabe señalar que, mientras los organismos electorales de Chile provienen de 1925, los de Perú, México y Venezuela se crearon en el periodo que abarca este estudio: 1993, 1996 y 1999, respectivamente.

³⁸¹ Cfr. J. Jaramillo, *op. cit.*, pp. 377-378.

Es importante señalar que, tratándose de sistemas que prevén alguna participación de los partidos políticos, debe diferenciarse entre la mera propuesta y el equivalente a la designación. Entre los primeros podemos señalar el caso de México, cuando se trata de lograr consenso entre las fuerzas políticas en relación con el nombramiento de los Consejeros Electorales del IFE. En el segundo tipo encontramos los casos de El Salvador y Uruguay.

No obstante, pervive la práctica jurídica y política de participación directa de los partidos políticos en la designación de los integrantes del órgano electoral. En Colombia, los nueve integrantes del órgano electoral administrativo son nombrados por el Congreso de la República a propuesta de los partidos políticos y a través del sistema de cifra repartidora. Al respecto, aun cuando hay quien considera que la presencia de diversos representantes de partidos políticos en el órgano electoral puede generar un control recíproco de frenos y contrapesos, se trata de una fórmula que a lo largo de estos años, y con frecuencia, ha provocado conflictos y entrapamientos irresolubles (sobre todo cuando los miembros partidistas integran la mayoría del órgano), al ostentar sus integrantes la doble calidad de miembros de un órgano colegiado con responsabilidad pública que deben resolver conforme a derecho y, al mismo tiempo, de representantes de un partido político que en momentos de conflicto difícilmente pueden evadir la presión de su respectivo partido.³⁸²

Algunos ensayos dan cuenta de este dilema presente y/o latente en muchos países de la región, pero no hay duda de que se trata de un síntoma provocado por un doble problema generalizado en el área. Por un lado, la debilidad del Estado de derecho y de las estructuras de la rendición de cuentas; por otro, la cultura política, patrimonialista, a falta de sanciones efectivas tras la comisión de conductas facciosas o ilegales, y la **costumbre del sinecura**, de llegar al cargo para servir intereses partidistas antes que al interés general y a sus obligaciones constitucionales y legales. La experiencia señala una paradoja en este punto. Es un hecho que la suma de parcialidades no conduce a la imparcialidad y, sin embargo, la participación de los partidos en el nombramiento de su árbitro parece indispensable en el contexto latinoamericano, precisamente para expresar jurídicamente su confianza fundacional en la labor del órgano electoral. Lo anterior parece imponer la necesidad de ensayar fórmulas complejas y sofisticadas de designación que otorguen garantías múltiples a todos los contendientes, tanto de legalidad, independencia e imparcialidad.

En todo caso, el recurrente debate sobre la pertinencia de que los órganos electorales se encuentren o no integrados con representantes de los partidos políticos se desarrolla en dos áreas cruciales: cuando se trata de órganos encargados exclusivamente de la preparación y administración del proceso electoral, o cuando se trata de órganos que deben resolver jurisdiccionalmente las impugnaciones a las decisiones electorales administrativas.

Al respecto, cabría sostener que la dualidad de funciones y de órganos que caracteriza a algunos regímenes ha resultado viable. Esto es así, por ejemplo, en el caso mexicano, donde al distinguir entre los órganos administrativos que conforman al Instituto Federal Electoral y, por otro lado, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se reserva a éste la resolución estricta, jurisdiccional, de las controversias electorales sin la presencia de los partidos políticos en su decisión ni deliberación. A los órganos del Instituto Federal Electoral se

³⁸² Cfr. J. M. García Laguardia, "Nuevas instituciones de derecho electoral centroamericano", *Justicia Electoral*, núm. 1 (Tribunal Federal Electoral, México, 1992), p. 9.

le confieren decisiones de carácter administrativo, donde la presencia y opinión de los partidos políticos es relevante, si bien cuidando que ninguna fuerza política pueda inclinar tendenciosamente las decisiones respectivas (de ahí que se haya optado en 1996 por retirarles el derecho de voto), por lo que se vuelve determinante la función de los consejeros electorales en su órgano superior de dirección.

Finalmente, si bien deben ponderarse otras cuestiones —como el gasto electoral— esta dualidad de órganos proporciona, sin duda, un control interorgánico adicional en un régimen electoral, que propicia la prevención de conflictos o la eventual reparación de violaciones por vía administrativa o jurisdiccional, con la aspiración de que esta última se utilice sólo excepcionalmente, dando carácter definitivo a las distintas fases del proceso electoral en beneficio de la seguridad jurídica, estableciendo garantías adicionales a los actos y resoluciones de las autoridades electorales administrativas.

Cuadro C.8.5

Organismos electorales. Naturaleza jurídica, año de las reformas e integración y designación

<i>País</i>	<i>Organismo(s) electoral(es). Naturaleza jurídica y funciones</i>	<i>Año de establecimiento y reforma(s) vigente(s)</i>	<i>Integración y designación</i>
Argentina	<i>Cámara Nacional Electoral</i> Poder Judicial; administrativo / jurisdiccional; sus resoluciones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema, en el entendido de que dicha cámara no tiene competencia sobre resultados electorales.	Se creó en 1972 y desde entonces no se realizaron modificaciones sustanciales	Tres miembros, nombrados en forma vitalicia por el presidente en acuerdo con el Senado (según lista del Consejo de la Magistratura)
Bolivia	<i>Tribunal Supremo Electoral</i> Autónomo; administrativo / jurisdiccional. Con jerarquía constitucional igual a la de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial. Sus decisiones son de cumplimiento obligatorio, inapelables e irrevisables, excepto los asuntos que correspondan al ámbito de la jurisdicción y competencia del Tribunal Constitucional Plurinacional.	Reforma a partir de la Ley Nº. 018 del 16 de junio 2010	Siete vocales, de los cuales al menos dos serán de origen indígena originario campesino. Del total de miembros del TSE al menos tres deben ser mujeres. La designación de los vocales del TSE se realiza de la siguiente forma: <ul style="list-style-type: none"> • El Presidente o Presidenta del Estado Plurinacional designa a un miembro. • La Asamblea Legislativa Plurinacional elige a seis vocales, por dos tercios de votos de sus miembros presentes en la sesión de designación, garantizando la equivalencia de género y la

			<p>plurinacionalidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La convocatoria pública y la calificación de capacidad y méritos constituyen las bases de la designación por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
Brasil	<p><i>Tribunal Superior Electoral</i> (además de 27 tribunales regionales, 1 por estado)</p> <p>Poder Judicial; administrativo / jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante el Tribunal Federal Supremo).</p>	1934/1988	Siete miembros designados por dos años (3 por el Tribunal Federal Supremo entre sus miembros, 2 por el Tribunal Superior de Justicia entre sus miembros y 2 por el presidente entre los abogados)
Chile	<p><i>Tribunal Calificador de Elecciones</i></p> <p>Autónomo; jurisdiccional. Sus resoluciones son definitivas e inimpugnables.</p> <p><i>Servicio Electoral</i></p> <p>Autónomo; administrativo.</p>	<p>1925/1980</p> <p>1986 (a nivel legal)</p>	<p>Cinco miembros (4 jueces o ex jueces de la Corte Suprema y un presidente o vicepresidente de alguna Cámara del Congreso, elegido por la Corte Suprema mediante sorteo)</p> <p>Su titular es nombrado por el presidente con acuerdo del Senado.</p>
Colombia	<p><i>Consejo Nacional Electoral</i></p> <p>Autónomo; administrativo; sus resoluciones son impugnables ante el Consejo de Estado.</p> <p><i>Registraduría Nacional del Estado Civil</i></p> <p>Autónomo; administrativo.</p>	<p>1991</p> <p>1991 / Acto Legislativo Nº. 1 de 2003</p>	<p>Nueve consejeros elegidos por 4 años por el Congreso de la República a propuesta de los partidos y movimientos políticos (en forma proporcional a la composición del Congreso).</p> <p>Su titular es seleccionado por concurso de méritos por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema y el Consejo de Estado</p>
Costa Rica	<p>Tribunal Supremo de Elecciones</p> <p>Autónomo; administrativo / Jurisdiccional. Sus resoluciones son definitivas e inimpugnables.</p>	1949 (con reformas legales de 1996, 2001 y 2002)	Tres magistrados propietarios (y 6 suplentes) nombrados por 6 años por 2/3 de la Corte Suprema de Justicia.

Ecuador	<p><i>Consejo Nacional Electoral</i> Autónomo; administrativo.</p> <p><i>Tribunal Contencioso Electoral</i> Autónomo. Jurisdiccional. Sus decisiones son inimpugnables.</p>	2008	Cinco integrantes principales y cinco suplentes para el Consejo Nacional Electoral, y cinco integrantes principales y cinco suplentes para el Tribunal Contencioso Electoral, nombrados por un periodo de seis años, con renovación parcial cada tres años.
El Salvador	<p><i>Tribunal Supremo Electoral</i> Autónomo; administrativo / jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema.</p>	1994	Cinco magistrados nombrados por la Asamblea Legislativa (3 a propuesta de los 3 partidos con mayor fuerza electoral y 2 de la Corte Suprema).
Guatemala	<p><i>Tribunal Supremo Electoral</i> Autónomo; administrativo / jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema, y las de ésta ante la Corte Constitucional.</p>	1983 y 2004 (a nivel legal)	Cinco magistrados propietarios (y 5 suplentes) elegidos por 2/3 del Congreso, de una nómina de 30 candidatos de la Comisión de Postulación
Honduras	<p><i>Tribunal Supremo Electoral</i> Autónomo; administrativo / jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema.¹</p>	2002	Tres magistrados propietarios (y 1 suplente) elegidos por 5 años por 2/3 Congreso Nacional
México	<p><i>Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</i> Poder Judicial Jurisdiccional. Sus resoluciones son definitivas e inimpugnables.</p> <p><i>Instituto Federal Electoral</i> Autónomo; administrativo.</p>	<p>1987/1990/1993/ 1996 y 2007</p> <p>1990, 1994, 1996 y 2007</p>	<p>Su Sala Superior se integra con 7 magistrados (y sus 5 salas regionales con 3 c/u) elegidos escalonadamente por 9 años por 2/3 del Senado de ternas propuestas por la Suprema Corte</p> <p>Su Consejo General se integra con 9 miembros elegidos escalonadamente por 9 años (salvo su presidente que dura 6) por 2/3 de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios previa</p>

			consulta a la sociedad
Nicaragua	<i>Consejo Supremo Electoral</i> Poder Electoral; administrativo / jurisdiccional. Sus resoluciones son definitivas e inimpugnables	1939/1987, 2000 y 2005	Siete magistrados propietarios (3 suplentes) elegidos por 5 años por 60% de la Asamblea Nacional, de listas propuestas por el Presidente y diputados
Panamá	<i>Tribunal Electoral</i> Autónomo; administrativo / jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante Corte Suprema	1956/1992 y 2004	Tres miembros designados escalonadamente por 10 años: 1 nombrado por la Corte Suprema, 1 por la Asamblea Nacional y 1 por el presidente
Paraguay	<i>Tribunal Superior de Justicia Electoral</i> Poder Judicial; administrativo / jurisdiccional. Sus decisiones son recurribles ante la Corte Suprema	1992/1995	Tres miembros designados por el Senado, en acuerdo con el Ejecutivo, de ternas propuestas por el Consejo de la Magistratura
Perú	<i>Jurado Nacional de Elecciones</i> Autónomo; administrativo / jurisdiccional. Sus decisiones son definitivas e inimpugnables <i>Oficina Nacional de Procesos ElectORAles</i> Autónomo; administrativo. ²	1931/1993 1993	Cinco miembros elegidos por 4 años renovables (1 por la Corte Suprema, 1 por la Junta de Fiscales Supremos, 1 por el Colegio de Abogados de Lima entre sus miembros, 1 por los decanos de facultades de derecho públicas entre sus ex decanos y 1 por los de las privadas entre sus ex decanos Su jefe es nombrado por 4 años renovables por el Consejo Nacional de la Magistratura
República Dominicana	<i>Junta Central Electoral</i> <i>Autonomía e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera.</i>	1923	Junta Central Electoral: Cinco magistrados: Un presidente y cuatro miembros, cada uno con un suplente elegidos por el Senado por un periodo de 4 años. Tribunal Superior Electoral: Se integra con no menos de 3 y no más de 5 jueces electorales

	<i>Tribunal Superior Electoral</i> <i>Órgano contencioso.</i>	2010	y sus suplentes, designados por un periodo de cuatro años por el Consejo de la Magistratura.
Uruguay	<i>Corte Electoral</i> Autónomo; administrativo / jurisdiccional. Sus decisiones son definitivas e inimpugnables.	1924/1952/1996	Nueve miembros elegidos por la Asamblea General por tiempo indefinido (5 “neutrales” nombrados por dos tercios de la propia Asamblea General y 4 representantes de partidos políticos con mayor fuerza electoral
Venezuela	<i>Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia</i> Poder Judicial / jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.	1999	Cinco miembros nombrados por 12 años por la Asamblea Nacional a propuesta del Poder Ciudadano previa propuesta del Comité de Postulaciones Judiciales.
	<i>Consejo Nacional Electoral</i> Poder Electoral; administrativo.	1999	Cinco miembros nombrados por 7 años en forma escalonada por 2/3 de la Asamblea Nacional a propuesta de diversos sectores. ³

Fuente: D. Zovatto G. y J. J. Orozco, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, UNAM, México, pp. 128-135, 2008.

¹ Además, la reforma constitucional de 2002 también estableció como institución autónoma al Registro Nacional de las Personas (cuyo director y dos subdirectores son nombrados por 2/3 del Congreso Nacional), que se encarga, entre otras atribuciones, de extender la tarjeta de identidad única con la cual se vota, así como de proporcionar al Tribunal Supremo Electoral toda la información necesaria para elaborar el censo nacional electoral.

² Asimismo, la reforma constitucional de 1993 también estableció como institución autónoma al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (cuyo jefe es nombrado por 4 años renovables por el Consejo Nacional de la Magistratura), que se encarga, entre otras atribuciones, de actualizar el padrón electoral, así como de proporcionar al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales toda la información necesaria para el desempeño de sus funciones.

³ El actual Consejo Nacional Electoral fue nombrado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ante la omisión de la Asamblea Nacional.

C.8.f. Balance del periodo

Estos 30 años han sido un tiempo de “invención” institucional. América Latina debía edificar los mecanismos para contar con un árbitro confiable en sus elecciones y, a partir de las historias particulares, ensayó fórmulas variadas que acabaron confluyendo en una tipología y en una tradición propia.

Se trataba de resolver uno de los problemas más viejos de la convivencia social y política: el fraude electoral, la ilegalidad recurrente y catastrófica, la ilegitimidad e impugnación en los comicios que arrastraba la situación social y política a un agujero de conflictos que no permitían el desarrollo de nuestras sociedades. No obstante, en estos 30 años, esta conflictividad pudo disminuirse o encauzarse, precisamente mediante las leyes e instituciones que administran las elecciones.

La trayectoria de estas tres décadas es reconocible: aquí y allá se construyeron o rehabilitaron organismos especializados en materia electoral; se reforzó su presencia y capacidad, erigiéndolos en organismos constitucionales; se volvieron permanentes y, por último, ante la complejidad e intensidad de la competencia partidista, sus funciones se expandieron y multiplicaron, desarrollando un vasto corpus jurídico e institucional original, singular de América Latina.

Las funciones clásicas se ampliaron hacia otras nuevas, inimaginables en el comienzo de las transiciones democráticas. Por ejemplo: emitir los documentos de identificación para votar a todos los ciudadanos; fiscalizar las finanzas; intervenir en las decisiones internas de los partidos e incluso regular los espacios en radio y televisión para las campañas electorales.

De esa manera, podemos afirmar que una de las novedades que aportó la Tercera Ola es haber naturalizado a los órganos electorales del subcontinente en el concierto democrático, en las constituciones y en la vida política y social. Esta red de instituciones no existía... significa una completa novedad histórica que constituye, por derecho propio, una de las principales garantías de consolidación y duración de nuestras democracias.

Sección D

Capítulo 9

Conclusiones

Hemos llegado al final de este análisis y la conclusión más importante, la de mayor plazo y horizonte, es que por primera vez en su historia América Latina puede reclamar una tradición democrática propia, una experiencia continua de tres décadas construyendo, reformando, practicando y ciñéndose al libreto básico de la democracia.

No es poca cosa. Desde su fundación como entidades independientes —a partir de 1810—, el ideal democrático ha gravitado en las cabezas de los luchadores y los redactores constitucionales, desde Argentina hasta México, marcadamente influenciados —en el pensamiento y en la práctica política— por el halo de la Ilustración europea y el de la Revolución estadounidense. Sin embargo, esta búsqueda incesante de la democracia no contó, en la práctica, con una contrapartida fácil, como lo testimonian (cual Sísifo) la democracia una y otra vez encontrada y perdida durante el siglo XIX y gran parte del XX.

Las perspectivas democráticas se ensombrecieron más aún durante las décadas de los años 60 y 70 del siglo pasado (en plena Guerra Fría), como consecuencia del grave surgimiento y consolidación de los regímenes militares y la generalización de la ideología y de la práctica de la Doctrina de la Seguridad Nacional. El golpe militar en Brasil, en marzo de 1964, anuló las condiciones democráticas y colocó en el poder al mariscal Castelo Branco. Él y sus sucesores acabaron imponiendo la doctrina y la práctica totalitaria en nombre del combate a la subversión y el comunismo. En Argentina, los militares Onganía (1966) y Levingston (1970) fueron los que establecieron esas mismas condiciones, retomadas y recrudescidas hasta sus últimas consecuencias por el general Videla y la Junta Militar a partir del golpe de Estado de 1976. En Bolivia (1971) el instaurador de la doctrina de la Seguridad Nacional fue el general Hugo Bánzer. En Chile lo hizo Pinochet, tras el violento derrocamiento del presidente Allende en 1973, y como símbolo y decano de todos ellos, el general Stroessner, en Paraguay, desde el golpe de Estado de 1954 hasta su caída en 1989.³⁸³

Debido a esta etapa trágica de nuestra historia, precisamente, lo ocurrido en el cruce de los siglos XX y XXI tiene tanta relevancia: la enérgica y decidida búsqueda de la democracia para escapar del autoritarismo. A contrapelo de todos los pronósticos que le auguraban corta vida, los procesos de democratización, con sus luces y sombras, resistieron y sobrevivieron durante estas tres décadas, demostrando que las sociedades latinoamericanas eran ya lo bastante modernas como para no caber (ni querer caber) bajo el manto de un solo formato ideológico, en un esquema de organización, cooptación o de subordinación ante el autoritarismo militar.

³⁸³ A. Rouquié, *A la sombra de las dictaduras: La democracia en América Latina*, FCE, México, 2011, pp. 17-50.

Como se indicó en el capítulo 2 de esta investigación (y sin perjuicio de la importancia de los antecedentes de las transiciones que tuvieron lugar en República Dominicana en 1978, en el Ecuador entre 1977 y 1978, en Perú entre 1978 y 1979, y en Bolivia entre 1978 y 1982, con los cuales dio inicio la Tercera Ola democrática en América Latina), se rompió un eslabón muy importante y emblemático tras el referéndum celebrado en Uruguay, el 30 de noviembre de 1980, cuando los militares uruguayos vieron fracasar su intento de legitimar y perpetuar el régimen autoritario instaurado en 1973 (momento en que el presidente Juan María Bordaberry se asoció a los deseos de los militares y disolvió el Congreso). Era la primera vez en América Latina que las Fuerzas Armadas aceptaban ir a una consulta popular sin tratar de manipular el resultado adverso que debieron acatar.

Esta derrota político-electoral abrió el camino a otras tantas transformaciones esperanzadoras que, en olas sucesivas, configuraron un escenario latinoamericano completamente nuevo, claramente distinto al esculpido durante la Guerra Fría, en el que los partidos, y el pluralismo político que ellos expresaban, tendrían no obstante sus dificultades un lugar legítimo y central en la competencia electoral y en el debate público. A partir de ese momento (noviembre de 1980), América Latina entró por derecho propio, a la marejada de la Tercera Ola, dando inicio a un periodo tan singular en cuanto a sus rasgos políticos, tan amplio en su cobertura geográfica (todos los países de la región, salvo Cuba) y tan extenso en el tiempo (tres décadas) que podemos considerar como **un periodo histórico democrático fundacional**.

Fue precisamente dentro de ese periodo que tuvo lugar el proceso de reforma político-electoral más intenso y profundo de la historia de América Latina. Corresponde ahora, a la luz del análisis que he efectuado en los capítulos previos, extraer las conclusiones principales que surgen de ambos procesos.

Respecto de la Tercera Ola deseo destacar los rasgos centrales, las características que definen el rostro de estos 30 años de democracia ininterrumpida; y, en relación con el proceso de reforma político-electoral (objetivo central y principal de mi investigación), me interesa evaluar las tendencias y los resultados de dichas reformas en relación con las cuestiones temáticas identificadas como prioritarias en este estudio, a saber: régimen político, sistema electoral, partidos políticos, financiamiento de los partidos, instrumentos de democracia directa y organismos electorales.

D.9.a. En relación con la Tercera Ola

I) Experiencia inédita de estabilidad institucional

Afirmar que América Latina es una región de aguda inestabilidad política aún constituye un tópico de la politología. Sin duda lo fue en los años previos a las transiciones. También es cierto que surgieron varios síntomas y episodios de inestabilidad durante parte de la Tercera Ola, sobre todo a principios de la primera década del siglo XXI y en los años 90. Sin embargo, no cabe duda de que la estadística global de estos últimos 30 años es claramente favorable en términos de estabilidad política pese a que, durante ese lapso, 15 presidentes no pudieron cumplir íntegramente el periodo para el que fueron elegidos. El inventario de esa inestabilidad institucional es el siguiente:

- Hernán Siles Zuazo (Bolivia, 1985)
- Raúl Alfonsín (Argentina, 1989)
- Fernando Collor de Mello (Brasil, 1992)
- Jorge Serrano (Guatemala, 1993)
- Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993)
- Joaquín Balaguer (República Dominicana, 1996)
- Abdalá Bucaram Ortiz (Ecuador, 1997)
- Raúl Cubas Grau (Paraguay, 1999)
- Jamil Mahuad (Ecuador, 2000)
- Alberto Fujimori (Perú, 2000)
- Fernando de la Rúa (Argentina, 2001)
- Gonzalo Sánchez de Lozada (Bolivia, 2003)
- Carlos Mesa (Bolivia, 2005)
- Lucio Gutiérrez (Ecuador, 2005)
- Manuel Zelaya (Honduras, 2009)

Entre estas presidencias interrumpidas encontramos tres veces a Ecuador (1997, 2000 y 2005); tres veces a Bolivia (1985, 2003 y 2005), dos veces a Argentina (1989 y 2001) y una vez a otros siete países: Brasil, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.³⁸⁴ Es decir, en tres países (Argentina, Bolivia y Ecuador) tuvieron lugar más de la mitad (8 de 15) de las interrupciones de los mandatos constitucionales. Por otra parte, durante el último lustro, a excepción del golpe de Estado en Honduras, ningún presidente se vio obligado a dejar el poder de manera anticipada.

Si comparamos estas 15 interrupciones con la finalización a término de los presidentes que han sido electos o reelectos democráticamente en las más de 120 elecciones presidenciales que han tenido lugar durante estos 30 años en la región (menos de 15%), podemos afirmar que desde hace un cuarto de siglo, las elecciones son fuente constante de legalidad y legitimidad del poder político en los países latinoamericanos. A ello debemos sumar que en los 18 países de la región ha habido alternancia, en la mayoría de los casos varias veces, y en otros al menos en una oportunidad.

Este nivel de estabilidad institucional, así como el funcionamiento de los dispositivos de arreglo constitucional ante las salidas anticipadas de los mandatarios constitucionales, resulta aún más importante si tomamos en cuenta, por un lado, el record trágico de golpes de Estado de nuestra región³⁸⁵ y, por el otro, el contexto de los últimos 30 años, es decir, el campo

³⁸⁴ A. P. Liñán, "Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política. Perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales", *América Latina Hoy*, núm. 49 (Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca [España], 2008), pp. 105-126.

³⁸⁵ Un estudio de David Scott Palmer, citado por A. Valenzuela, encuentra que entre 1930 y 1980, en 37 países de América Latina y el Caribe hubo 277 cambios de gobierno, y que en 104 casos (37,5%) este cambio se dio a través de un golpe militar. Otro estudio similar, de Waldino Cleto Suárez, señala que en 20 países de la región latinoamericana (los 18 que cubre esta investigación más

minado de dificultades en todos los órdenes, especialmente el económico y social, sobre el que se ha erigido la vida democrática de la región.

En síntesis, gracias a esta inédita estabilidad institucional, América Latina puede extraer lecciones de su propia experiencia democrática, ya no importadas de otras regiones. Es precisamente por esta estabilidad que la región ha sido capaz de iniciar un proceso autónomo de **aprendizaje democrático** y comenzar a extraer de él enseñanzas teóricas y prácticas no sólo para la democracia latinoamericana sino también para la democracia a nivel global.

II) Desarrollo democrático a contrapelo del pesimismo predominante

Según los estudiosos y expertos de las variables institucionales de América Latina, la Tercera Ola arrancaba desde las peores bases posibles y con un marcado pesimismo sobre su futuro inmediato. Para Hirschman:

[...] el pesimismo tiene que estar en el inicio de cualquier reflexión seria sobre la probabilidad de que la democracia se fortalezca en América Latina. La razón principal es sencilla: la experiencia histórica es muy poco tranquilizadora. A este respecto, la reciente desintegración de regímenes autoritarios supuestamente sólidos en Argentina, Brasil y Uruguay, y el aparente vigor de las nuevas corrientes democráticas en estos países no son por fuerza alentadores. Al parecer, lo que permea a los regímenes políticos de los países latinoamericanos más desarrollados es la inestabilidad, que influye hasta en las formas políticas autoritarias.³⁸⁶

Para Linz y Valenzuela, por su parte (entre otros muchos expertos, como ya tuvimos ocasión de analizar en el capítulo 3), las noticias eran notablemente adversas para el desenvolvimiento democrático de América Latina. Sus presidencialismos eran especialmente rígidos y refractarios para la realidad caleidoscópica de los países de la región. Linz afirmaba: “La evidencia acumulada del pasado en los sistemas presidenciales, especialmente en América Latina, y el éxito evidente de las democracias parlamentarias en Europa, muestran una serie de tantos que favorecen al sistema parlamentario”, señalando que: “Las quiebras a la democracia son notablemente más frecuentes en el presidencialismo por las tensiones que genera y luego no sabe resolver”.³⁸⁷

Lijphart tampoco era demasiado optimista respecto de las germinales poliarquías latinoamericanas.³⁸⁸ De las varias combinaciones posibles, América Latina tenía, a su juicio, la peor de todas: sistemas presidenciales, con sistemas de representación proporcional y multipartidismo. Para el citado autor, las debilidades inherentes del gobierno presidencial son

Cuba y Haití) durante el mismo periodo de tiempo (1930 a 1980) se produjeron 36,4% de los nombramientos presidenciales de forma irregular. PNUD, Informe *Nuestra democracia*, op. cit., p. 65.

³⁸⁶ A. Hirschman, op. cit., p. 9.

³⁸⁷ J. J. Linz y A. Valenzuela, op. cit., 1997, p. 137.

³⁸⁸ A. Lijphart, “Constitutional Design for Divided Societies”, *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 2 (The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2004, pp. 96-109), p. 46.

“su marcada tendencia hacia la democracia mayoritaria en los numerosos países donde, a causa de la falta de consenso natural, es necesaria una forma de democracia consensual”.³⁸⁹

Por otro lado, a mediados de los 70 surgió otra tesis pesimista en contra de las “demandas enormemente infladas que los agentes sociales hacían al Estado, lo que a su vez provoca su expansión e intervención” bajo la “lógica de la concertación” que involucraba a gobiernos, partidos, sindicatos y en general organizaciones sociales. Esta relación que previsiblemente se extendería en las democracias (participación-representación-toma de decisiones) recibió fuertes críticas en un texto (*La crisis de la democracia*) al que ya me referí (capítulo 3), escrito en 1975 por Huntington, Crozier y Watanuki bajo el patrocinio de la Comisión Trilateral. Desde el campo de la economía política, los citados autores planteaban serias dudas acerca de la democratización de América Latina:

En el curso de los últimos años el funcionamiento de la democracia parece haber provocado una deslegitimación de la autoridad política y una sobrecarga de exigencias a los gobiernos. De igual modo que existen límites potencialmente deseables de crecimiento económico, también hay límites deseables de extensión democrática [...].

Es el teorema de la ingobernabilidad, que veía “una neta discrepancia entre reivindicaciones y problemas (la inflación de poder) y las soluciones factibles (gobierno débil) estableciendo una intensa y difusa crisis de racionalidad política definida como ingobernabilidad”.³⁹⁰

Sin embargo, esta hipótesis sombría, siempre amenazadora en países con tantos rezagos y exigüos recursos fiscales como lo son la mayoría de los latinoamericanos, tampoco ocurrió. La democracia en la región mostró una insospechada capacidad para “aceptar la incertidumbre” —como deseaba Hirschman—³⁹¹ y, por tanto, para encarar las oportunidades, las coyunturas favorables, las rendijas que pueden ser aprovechadas para sortear las situaciones y los acontecimientos adversos. La Trilateral acertó en la tesis de la “inflación de demandas”, pero erró en la capacidad política y estatal para asimilarlas, darles respuesta y, sobre todo, erró en un elemento clave: aunque las soluciones a los problemas lleguen tortuosamente tarde, los ciudadanos las prefieren si las comparan con la experiencia autoritaria y vertical de los años anteriores. La memoria y la reflexividad social, fueron palancas de naturalización de la experiencia democrática en América Latina.

En resumen, si bien importantes estudios conceptuales no auguraban buenas noticias para la sostenibilidad de la democracia en la región, lo cierto es que, a 30 años del inicio de la transición democrática y a 20 años de las críticas más importantes y pesimistas, los regímenes democráticos presidencialistas de América Latina muestran dos rasgos fundamentales: 1) inédita estabilidad y resistencia institucional, y 2) progresiva ampliación de derechos,

³⁸⁹ Ibídem, “Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas”, en J. J. Linz y A. Valenzuela, *op. cit.*, 1997, p. 148.

³⁹⁰ M. Crozier *et al.*, *op. cit.*.

³⁹¹ Según Hirschman, “para que un régimen democrático pueda sobrevivir, los ciudadanos deberán aceptar la incertidumbre sobre los resultados que señala Przeworski, y ser además pacientes. Para fortalecerse, el régimen necesita la incertidumbre de que habla Manin: los ciudadanos deben estar conscientes de que las soluciones que propongan para los problemas más comunes no podrán aplicarse antes de que se sometan a la discusión democrática”, *op. cit.*, pp. 17-24.

libertades, elecciones, competencia y pluralismo. Todo ello, muy alejado de lo que los pesimistas teóricos vaticinaban al inicio de la Tercera Ola.

III) Democracia pese a la adversidad económica, la persistente desigualdad y la creciente violencia e inseguridad

Como se analizó en el capítulo 2, las democracias latinoamericanas se han instalado a contrapelo, a contracorriente de las tendencias históricas comparadas de la Europa posterior a la Segunda Guerra Mundial. Han tenido que hacerlo, en efecto, en medio de uno de los periodos más difíciles, inestables e inseguros de sus economías. A título de ejemplo baste señalar que el inicio de la Tercera Ola tuvo lugar a finales de los años 70 y durante los 80, década ganada en términos de democracia, libertad y derechos humanos, pero **perdida** (así catalogada) en términos económicos.

Como recordaba un grupo de intelectuales mexicanos en un texto reciente:

Toda la experiencia de las transiciones democráticas europeas después de la Segunda Guerra Mundial, o la japonesa, o la de los países del sur europeo en los 70, consiste precisamente en haber resuelto, en el mismo tiempo histórico, dos grandes tareas: condiciones democráticas y Estado de bienestar, con lo que la ciudadanía no sólo tenía la certeza de haber escapado de la oscura noche del totalitarismo sino que, además, asociaba a la democracia en marcha con su seguridad económica y con una vasta red institucional de protección, o sea, conquistaron el horizonte de una vida más libre, más igualitaria y mejor.³⁹²

Sin embargo, la transición latinoamericana no corrió con esa suerte. Sus condiciones de vida democrática, por el contrario, se han construido en uno de los periodos de mayor inestabilidad y precariedad económica de todo el siglo XX. Ningún análisis comparativo puede omitir este dato esencial, y toda propuesta política reformadora debe comenzar por señalar que las transiciones del fin de siglo en el subcontinente (económica y política) tuvieron desenlaces muy distintos y frecuentemente contradictorios. La transición y consolidación de la democracia tiene lugar, asimismo, en una región que cuenta con la tasa más alta de desigualdad del mundo y con uno de los niveles más elevados de violencia y homicidios del planeta, aun y sobre todo en tiempos de paz.

Por último, esta experiencia inédita de transición y consolidación democrática en un contexto de marcada pobreza, desigualdad y violencia, explica muchos de los rasgos y problemas centrales de la democratización en América Latina durante los últimos 30 años. Por ello, como bien aconsejaba Hirschman:

[es] mucho más constructivo imaginar cómo puede sobrevivir y fortalecerse la democracia frente a una serie ininterrumpida de situaciones y acontecimientos adversos [que] enumerar las condiciones estrictas que han de satisfacerse para que

³⁹² IETD, *Equidad social y parlamentarismo*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 2010.

una democracia exista [...] En lugar de buscar las condiciones necesarias y suficientes para el cambio (democrático), debemos estar al acecho de los acontecimientos históricos inusitados, de las raras concatenaciones de sucesos favorables, de los pequeños senderos, de los avances parciales que imaginemos que otros pueden imitar, etc. Debemos pensar en lo posible antes que en lo probable.³⁹³

IV) Importancia de las variables políticas y de la calidad de la democracia

Como se señaló en el capítulo 2, la perdurabilidad y resistencia de la democracia en América Latina, cuya especificidad le es propia, está más asociada a las variables políticas que a las económicas o al nivel de desarrollo. A la memoria histórica, es decir, a la conciencia de no repetir nunca más el pasado autoritario o dictatorial, Mainwaring³⁹⁴ suma otras variables políticas claves, tales como la disminución de los niveles de polarización política, el compromiso —fuerte aunque oscilante— de parte de las elites y de la ciudadanía en favor de la democracia, junto con políticas y mecanismos regionales en apoyo de la misma. Todos estos factores, según el citado autor —y como analizamos en el capítulo citado—, han desempeñado un papel importante en la perdurabilidad y resistencia de la democracia en América Latina, sin perjuicio de reconocer las diferencias significativas que actualmente existen entre los países de la región en cuanto a la calidad de la democracia. Sin lugar a dudas, las variables políticas son esenciales para entender la pervivencia del sistema democrático en América Latina. La calidad de las instituciones, los valores y actitudes hacia la democracia y la relación entre sociedad civil, ciudadanos y partidos políticos, son factores fundamentales para comprender no sólo la perdurabilidad sino también la calidad de la democracia. Igualmente importan, y mucho, el compromiso genuino de los actores principales (de las elites gobernantes, empresariales y culturales) con la democracia y, por supuesto, el contexto internacional y sobre todo el contexto regional en favor de su vigencia.

En síntesis, durante estos 30 años no sólo se ha logrado recuperar la democracia y hacerla durar sino también haberle generado un importante piso de apoyo ciudadano, tal como evidencian los sucesivos informes de Latinobarómetro.

Por ello, en nuestros días el debate no es como en el pasado entre democracia o autoritarismo, entre democracia formal o democracia real sino, por el contrario, sobre la calidad de la democracia, de cómo construir más y mejor ciudadanía, de cómo pasar de una democracia electoral a una de ciudadanos y de instituciones, de cómo conciliar democracia con desarrollo en el marco de sociedades con mayores niveles de cohesión social y mayor equidad de género, de cómo buscar una relación más estratégica entre mercado y Estado y una más funcional entre Estado y sociedad, de cómo lograr que la democracia dé respuestas a nuevos tipos de demandas provenientes de sociedades más complejas, más modernas, más

³⁹³ A. Hirschman, *op. cit.*, p. 34. En efecto, América Latina enseña que la teoría de los rendimientos sociales de la democracia no es un absoluto material. Es decir, no son los beneficios sociales de la democracia expresión automática de las ganancias en calidad de vida y crecimiento económico. Los rendimientos sociales de la democracia son también intangibles, asociados al plano de la cultura política. Treinta años después del inicio de la Tercera Ola, la sociedad latinoamericana adscribe a valores democráticos por su importancia constitutiva para las relaciones sociales y no solamente por su utilidad instrumental, para utilizar la apropiada distinción de Amartya Sen.

³⁹⁴ F. Hagopian y S. P. Mainwaring (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005.

urbanas, de cómo hacer funcionar la democracia de manera eficaz en un contexto internacional globalizado. Como se observa, todos estos temas constituyen problemas de la democracia que deben discutirse en democracia y cuya solución debe encontrarse de manera democrática.

Este balance moderadamente optimista del gran y significativo avance democrático logrado durante estas tres décadas no debe permitirnos soslayar los serios déficits que aún nos aquejan ni los enormes desafíos que tenemos por delante. En otras palabras, el triunfo de la democracia sobre el autoritarismo no debe impedirnos ver esos importantes, complejos y numerosos déficits y desafíos que aún quedan por mejorar, como analicé en detalle en el capítulo 2, y respecto de los cuales me gustaría retomar, por su importancia, uno de ellos: la tendencia hacia el **autoritarismo electoral**.

Si bien los mandatarios de determinados países de la región han llegado al poder con plena legitimidad de origen, ejercen el poder (legitimidad de ejercicio) con marcado desdén institucional, sin respetar la división de poderes, interviniendo de manera inconstitucional en los poderes Legislativo, Judicial, e incluso en la función electoral, utilizando de forma indebida los mecanismos de democracia directa no para fortalecer la democracia representativa sino para intentar suplantarla, y llevando adelante reformas constitucionales tendentes a reforzar en exceso los poderes del Ejecutivo (hiperpresidencialismo), incluida la introducción de la reelección en beneficio propio, todo lo cual genera una compleja y difícil relación entre democracia y Estado de derecho.

D.9.b. En relación con el proceso de reforma político-electoral

I) Periodo intensamente reformista

En América Latina, la Tercera Ola vino acompañada de una intensa agenda de reformas que se caracterizó, entre otros temas importantes, por: el fortalecimiento de la institucionalidad democrática; la búsqueda de un reequilibrio entre el Ejecutivo y el Congreso; la revisión de los sistemas electorales para lograr un mejor balance entre representación y eficacia; transformaciones al sistema de partidos políticos, tanto en materia de democracia interna como en relación con el financiamiento; fortalecimiento de los organismos electorales y la ampliación de los niveles de participación política de la ciudadanía mediante la incorporación de mecanismos de democracia directa.

Sin duda alguna, las características, tendencias e impacto de todas estas reformas han sido influidas, como era de esperar, por el contexto, la cultura política, el nivel de los liderazgos y la tradición democrática de cada país. Como bien señala Negretto:

Un argumento muy difundido en la ciencia política es que el cambio de instituciones es poco frecuente e incremental. En tanto los cambios de reglas son costosos y generan incertidumbre, los actores políticos prefieren mantener las instituciones existentes o, de reformarlas, realizar cambios menores y de detalle. Este razonamiento es particularmente apropiado cuando se trata de reglas constitucionales, cuya reforma requiere por lo general la formación de amplias coaliciones y los efectos de las nuevas

reglas son muchas veces impredecibles. Sin embargo, esta hipótesis no se verifica en contextos políticos y sociales cambiantes. De 1978 a 2008, casi todos los países de América Latina han reemplazado o reformado, muchas veces en forma drástica, sus Constituciones. Lo mismo ha ocurrido con leyes secundarias que regulan aspectos fundamentales del régimen político, como es el sistema electoral.³⁹⁵

Esta característica singular de la democracia latinoamericana durante las primeras tres décadas de la Tercera Ola contraría el supuesto de la estabilidad de los sistemas electorales.³⁹⁶ No cabe duda de que estos 30 años de transición y consolidación democrática serán recordados como el periodo en el que se registró el mayor número de cambios político-institucionales de la historia de América Latina. Desde 1978 y hasta 2009, se habían adoptado 17 nuevas Constituciones. Con excepción de Costa Rica, México y Panamá, las demás naciones de la región adoptaron al menos una nueva Constitución o llevaron a cabo reformas profundas durante el tránsito democratizador, como consecuencia de tres causas principales: 1) cambios a nivel del régimen político; 2) crisis políticas, y 3) cambios en las preferencias o distribución de poder entre los principales actores políticos.³⁹⁷

La ola democratizadora ha sido pues, un periodo fecundo de cambio, de creación e innovación constitucional e institucional. Paralelamente, este intenso proceso de reforma supuso nuevas leyes de partidos, códigos electorales inaugurados y muchas veces reformados, surgimiento de nuevos organismos puestos a ordenar la competencia política, a revisar las finanzas de los partidos o a ampliar las garantías de los ciudadanos, nuevos procedimientos generales de elección (como la segunda vuelta), modificación en la naturaleza y tamaño de los Congresos y la introducción de nuevas modalidades de relación entre poderes.

En palabras de Morlino, “Democratización significa reforma, un continuo de cambios en las reglas y en las instituciones [...] que ajustan y añaden nueva calidad a los procesos de la democracia misma”.³⁹⁸ No es el caso anglosajón, pero eso es justamente lo que ha ocurrido en América Latina: un trayecto reformista que aún no cesa y que, por el contrario, muestra un notable vigor y cambio en la naturaleza de su agenda al dar prioridad ya no tanto a las reglas electorales sino a las reglas de la gobernabilidad e incluso a la concepción misma del orden estatal tradicional. La naturaleza reformista del proceso se refleja con toda fuerza en los sucesivos cambios o intentos de cambio en las Constituciones del subcontinente, sobre todo en las que buscaron reformar el régimen de gobierno hacia el parlamentarismo (Argentina, Bolivia y Brasil) y en las que ellas mismas se consideraron fundadoras de toda una nueva concepción de derechos sociales y de una visión del Estado y de su relación con el mercado y con la sociedad (Bolivia, Ecuador y Venezuela). En medio de este proceso, un caudal de cambios de distinto orden y profundidad —desde Chile, Colombia y Paraguay, pasando por República Dominicana, México y el Perú— han traído como resultado, un *aggiornamento*, es

³⁹⁵ G. L. Negretto, “Paradojas de la reforma constitucional en América Latina”, *Journal of Democracy en Español*, vol. 1, núm. 1 (Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2009), pp. 38-54.

³⁹⁶ D. Buquet, *op. cit.* – B. Geddes, “Initiation of New Democratic Institutions. Eastern Europe and Latin America”, A. Lijphart, C. H. Waisman, *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, Westview Press, Oxford (Inglaterra), 1996, pp. 14-52.

³⁹⁷ G. L. Negretto, *op. cit.*, 2009, p. 39.

³⁹⁸ L. Morlino, *Democracias y democratizaciones*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2009. (Colección Monografías, núm. 267.)

decir, una puesta al día de instituciones, reglas, mecanismos y procedimientos respetuosos de la práctica democrática.

Si bien este frenesí reformador ha provocado cierto nivel de estrés institucional (cambios demasiados frecuentes, en tiempos relativamente breves, a los cuales no se les permite madurar ni se les da tiempo a los actores políticos ni a los ciudadanos de adaptarse a su comportamiento), no cabe duda de que a partir de esta rica experiencia de ensayo y error, la región cuenta hoy, por primera vez, con un importante arsenal conceptual y empírico, así como con una valiosa experiencia acumulada de la cual extraer lecciones útiles, teóricas y prácticas sobre los procesos de reforma político-electorales de y para la democracia latinoamericana.

II) Transiciones dentro del presidencialismo

Como observé en el capítulo 3, América Latina lleva ya 30 años de vida democrática dentro del presidencialismo. En la práctica, el parlamentarismo no logró —o no ha logrado aún— obtener apoyo suficiente para que se adopte como sistema de gobierno alternativo. No obstante la simpatía que el tránsito de un sistema presidencial a uno parlamentario suscitó entre amplios sectores académicos, en estas tres décadas sólo unos pocos países consideraron seriamente las propuestas para modificar el diseño del régimen político: Argentina, Brasil y, hasta cierto punto, Bolivia.

No obstante la nutrida agenda de reformas constitucionales que tuvieron lugar en América Latina, ningún país fue tan lejos como para modificar la estructura básica de su régimen presidencial. En contra de una importante línea del pensamiento académico, según la cual el presidencialismo no es recomendable, menos aún si se lo combina con sistemas electorales de representación proporcional y, peor aún, en el contexto de sistemas multipartidistas que caracterizan a la región, ningún país abandonó el presidencialismo en favor del parlamentarismo o semipresidencialismo.³⁹⁹ Por el contrario, en el marco de la administración de la crisis económica y la adopción de políticas de ajuste estructural, propios de los años 80 y principios de los 90, el presidencialismo en América Latina se caracterizó por contar con un Poder Ejecutivo dotado de mucho poder que, en gran medida, predominaba sobre el Legislativo en el proceso de formulación de políticas. Sin embargo, a pesar de su persistencia y tradición, de su arraigo político y su funcionamiento ininterrumpido incluso en duras condiciones, sería incorrecto hablar de **presidencialismo latinoamericano**.

En palabras de Nohlen, “El presidencialismo de unicidad regional latinoamericano no existe, ni como modelo ni como fenómeno real”.⁴⁰⁰ En estas tres décadas de transiciones,

³⁹⁹ Como señala Nohlen: “En América Latina, el presidencialismo es tradicionalmente el tipo de sistema político preferido. [...] En el transcurso de la redemocratización de los sistemas políticos de América Latina en los años 1980, se volvieron a reactivar en todos lados sistemas presidenciales, aunque en algunos países se han mostrado debilidades funcionales del presidencialismo en la época preautoritaria, y se han discutido vivamente alternativas de reforma. Se ha sostenido incluso que el derrumbe de las democracias en los años 1960 y 1970 tuvo su principal causa en el presidencialismo. Por lo tanto se han recomendado urgentemente a los países latinoamericanos tras la democratización sustituir el presidencialismo por el parlamentarismo (véase la versión más acabada de esta cadena de argumentos en Linz, 1994). En contraste con esta postura, se ha negado que el presidencialismo hubiera tenido tanta importancia en el surgimiento de regímenes autoritarios” (D. Nohlen y M. Fernández, *op. cit.*, 1991). Además, se destacó el papel del presidencialismo en su dimensión histórica y sociológica, a partir de lo cual se explica el arraigo de este sistema de gobierno en América Latina. Según Jorge Lazarte (2005, pp. 33 y ss.), esta “otra línea de desarrollo en (la) materia — más atenta a la contextualidad del presidencialismo, a rastros históricos, a las pautas de cultura política y a ecuaciones a las políticas nacionales — ha sido encabezada por Dieter Nohlen”. D. Nohlen, *op. cit.*, 2011, p. 2.

⁴⁰⁰ *Ibidem*, p. 6.

democratización y consolidación pluralista, en realidad han surgido **los presidencialismos**, es decir, distintas combinaciones y fórmulas que los 18 países en estudio han ensayado, con distinto éxito, para hacer que sus democracias sean gobernables y sustentables.

En relación con este tema, tal vez sea posible que la historia política de América Latina se describa como un esfuerzo reformador del presidencialismo, un intento por modular la contradicción fundamental del régimen: la elección unipersonal del mandatario, independiente de la elección de los legisladores, la creación en dos poderes democráticos, divididos y constituidos en dos pistas separadas.⁴⁰¹

En síntesis. En materia de régimen de gobierno, en la región no ha habido cambios formales significativos, ya que todos los países siguen siendo presidenciales, si bien con diferencias marcadas entre ellos. Ha habido, eso sí, modificaciones importantes en relación con el funcionamiento de hecho de los presidencialismos, como ocurre con los **presidencialismos de coalición**, o lo que otros expertos denominan **“estilo parlamentarista de ejercer el presidencialismo”**.

Como bien ha dicho Chasqueti, los regímenes de gobierno problemáticos no son actualmente los presidencialismos a secas sino los presidencialismos multipartidistas extremos (más de cuatro partidos) sin capacidad de formar coaliciones de gobierno. La experiencia comparada latinoamericana de los últimos años demuestra que:

- i) la combinación de presidencialismo y multipartidismo es una mezcla político-institucional apta para la democracia, siempre y cuando los presidentes sean capaces de conformar coaliciones de gobierno de carácter mayoritario;
- ii) los multipartidismos extremos y con alta polarización presentan mayores problemas de gobernabilidad, y
- iii) los presidencialismos son aptos para la formación de coaliciones, si bien, estas presentan rasgos y características diferentes a las que tienen lugar en regímenes parlamentarios.⁴⁰²

Como se advierte, en el terreno conceptual y práctico ha sido y sigue siendo difícil demostrar que el presidencialismo supone mayor riesgo para una política democrática estable que el parlamentarismo contemporáneo. Pero ello no implica que, de cara a la realidad latinoamericana, no se reconozca la necesidad de mejorar el déficit que aqueja, con distinta intensidad y por causas diversas, a los sistemas presidenciales en un buen número de países en la región. Sin embargo, la respuesta a estas carencias no depende necesariamente de un cambio de régimen ya que, como la experiencia lo demuestra, los cambios radicales son difíciles de llevar a cabo debido a los consensos que se requieren. Demanda, en cambio, un debate renovado en torno a la efectividad del régimen político, con el objetivo de responder adecuadamente a las nuevas realidades.

⁴⁰¹ Uno de los mejores balances de esta tensión histórica ha sido elaborado por J. Colomer y G. Negretto, “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, *Política y Gobierno*, núm. 1 (CIDE, México, 2003).

⁴⁰² D. Chasqueti, “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en J. Lanzaro (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2003.

La reflexión en torno a esta cuestión se ha vuelto más compleja y sofisticada en estas tres últimas décadas, alejándose de los términos en que estuvo planteada la discusión en los 80. En este sentido, existe un abanico de opciones que van desde un **presidencialismo renovado** (Nohlen, mediante ajustes funcionales graduales y progresivos), pasando por la **parlamentarización del presidencialismo** (Colomer), por **fórmulas semipresidenciales**, por el **Gobierno de Gabinete** (Diego Valadés) hasta el establecimiento de un **régimen parlamentario** (Valenzuela y Linz).

Finalmente, cabe apuntar que uno de los retos más importantes es el de encuadrar o conceptualizar el sistema de gobierno presidencial de manera tal que se evite caer en un viejo mal latinoamericano, el del autoritarismo constitucional, que conduce al ejercicio del poder en forma unipersonal, sin partidos políticos que sirvan de intermediarios entre la sociedad civil y el poder, sin controles ni contrapesos efectivos y con un poder militar autónomo. He ahí uno de los retos más importantes a la hora de encarar una reforma constitucional en nuestros países: diseñar el sistema presidencial, vacunándolo contra el autoritarismo constitucional, para lo cual, entre otros factores, resulta indispensable establecer un verdadero control parlamentario (que garantice el balance entre los poderes del Estado y no tenga por objetivo principal la obstrucción gubernamental) y, conjuntamente, el control judicial de los actos administrativos y demás actos del Poder Ejecutivo.

En este sentido, lo que se requiere son controles políticos de origen parlamentario que, en palabras de Valadés, suponen la presencia de un sistema de partidos responsable y por ende también controlado, con disciplina interna que propicie conductas cooperativas y fortalezca al sistema representativo. Para alcanzar estos objetivos se hace necesario contemplar los mecanismos que favorezcan la transparencia en cuanto a la estructura y el funcionamiento de los partidos, inhiban alianzas circunstanciales y contradictorias que desconciertan a los ciudadanos, además de regular fenómenos tan llamativos como el transfuguismo.⁴⁰³

Resumiendo: Después de tres décadas de vida política seguimos viviendo bajo la sombra de Linz, pues ningún país ha encontrado un diseño que resuelva de modo satisfactorio la difícil ecuación de la gobernabilidad democrática. No obstante, al mismo tiempo, durante este periodo ningún país de la región ha retrocedido en sus condiciones democráticas por efecto del régimen presidencial. La heterogénea variedad del presidencialismo ha sido la nave constitucional que resistió las adversidades en todos los órdenes y en la que nuestra democratización pudo viajar y ser cultivada. Sin duda alguna, éste es uno de los acertijos fundamentales del futuro inmediato de la democracia latinoamericana.

III) La atenuación, a medias, del hiperpresidencialismo

Como se ha analizado en este estudio, pese a los numerosos procesos de reforma política que se desarrollaron durante los últimos 30 años, ningún país modificó la matriz básica de su régimen político. Eso no significa, sin embargo, como ya he señalado en el punto anterior, que el presidencialismo sea único ni el mismo con el que arrancaron las transiciones.

Al contrario, varios sistemas presidencialistas han recibido **dosis diversas de parlamentarismo** o de **semipresidencialismo**, fundamentalmente a través de cinco tipos de reformas:

⁴⁰³ D. Valadés, *op. cit.*, 2007, p. 184.

1. buscar nuevas atribuciones del Poder Legislativo (moción de confianza; censura; informes; pregunta parlamentaria; interpelaciones e investigaciones);
2. buscar, correlativamente, nuevo equilibrio o acotamiento de las facultades del presidente (legislativas, definición del presupuesto público, poder de veto; atribuciones en emergencias; expedición de decretos; los mecanismos para emitir decretos-ley);
3. crear el cargo de jefe de Gabinete o alguna fórmula parecida, parcialmente responsable ante el Poder Legislativo;
4. permitir que el Congreso censure y destituya a los ministros del gabinete, y
5. facultar al presidente para que en circunstancias excepcionales disuelva el Congreso.

Las diversas combinaciones de estas y otras medidas, hacen posible clasificar los sistemas presidenciales latinoamericanos contemporáneos, siguiendo a Carpizo⁴⁰⁴ en este punto, en cuatro tipos:

1. presidencialismo puro;
2. presidencialismo predominante;
3. presidencialismo con matices parlamentarios, y
4. presidencialismo parlamentarizado.

Asimismo, es importante tener en cuenta la tendencia mayoritaria a la reducción de la duración del mandato presidencial en estas tres décadas. La duración del mandato presidencial varía entre cuatro y seis años para un promedio regional de 4,6 años.

En resumen, las transiciones democráticas han transformado moderadamente el presidencialismo histórico latinoamericano inyectándole, en dosis diversas, mecanismos y procedimientos de control parlamentario. El presidencialismo es el que ahora mismo muda por efecto de la lucha política, y su mutación se ha multiplicado en varias direcciones como se ha analizado en el capítulo 3.

El nuevo protagonismo de los Parlamentos es, por su parte, un síntoma de ese cambio correlativo: mientras más importancia cobra la actividad en el Poder Legislativo y mientras se hace de más facultades y capacidades, el viejo presidencialismo —muy poderoso por vías de hecho o de derecho— se ha visto atenuado (si bien no en todos los países), dando paso a institucionalidades híbridas y a la necesidad de Congresos mejor dotados, más competentes y capaces, sujetos a un contexto de rendición de cuentas mucho más riguroso. Sin lugar a dudas, y en todos los países de la región, éste es uno de los temas más importantes de la agenda democrática.⁴⁰⁵

⁴⁰⁴ J. Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, UNAM-III, México, 2007.

⁴⁰⁵ Como sostiene en una de sus principales conclusiones J. M. Payne *et al.*, *op. cit.*, 2006.

IV) La tensión irresuelta entre el presidente y el Congreso

Desde el punto de vista político e institucional, uno de los principales problemas de los presidencialismos latinoamericanos reside en la tensa y compleja relación entre el presidente y el Congreso. La tensión se aloja en el corazón del sistema presidencial: por un lado, la necesidad de un presidente fuerte pero acotado, capaz de tomar decisiones pero controlado; y, por el otro, un Congreso que canaliza las demandas y necesidades de la ciudadanía, pero que sabe trascender los intereses de una clientela o de un sector; un Congreso que debate, evalúa, fiscaliza, pero que no entorpece el gobierno.

Ésta es la ecuación política irresuelta de nuestra democratización. Una tendencia importante dirigida a reequilibrar esta compleja, difícil y al mismo tiempo vital relación entre el Ejecutivo y el Congreso, fue la de imponer controles o restringir el poder presidencial de emitir decretos, además de fortalecer las capacidades del Poder Legislativo mediante la modernización de sus sistemas de información y la profesionalización del personal de apoyo con que cuentan los Congresos y las comisiones legislativas.

Sin embargo, pese a estas reformas, y en términos de sus poderes constitucionales, la figura presidencial se mantiene relativamente poderosa en un número importante de países de la región. Pero hay que tener presente que la Constitución sólo equilibra parcialmente el poder del Ejecutivo y del Legislativo. Por un parte, la ley fundamental a menudo está sujeta a distintas interpretaciones y puede inclinarse a favor del Ejecutivo si éste tiene influencia sobre el Congreso, la Corte Suprema o la Asamblea Constituyente. Por otra parte, existe otra serie de factores —entre ellos la fragmentación del sistema de partidos, el grado de apoyo partidista con que cuenta el presidente en el Congreso y las condiciones socioeconómicas— que inciden en esta relación.

La fragmentación del sistema de partidos puede privar al mandatario de mayorías que le permitan trabajar en el Congreso lo cual, a su vez, debilita la capacidad de acción colectiva de los representantes legislativos. Los sistemas de partido concentrados aumentan las probabilidades de conformar gobiernos unipartidistas de mayoría absoluta y, en principio, fortalecen al presidente en su relación con el Legislativo. Las crisis económicas o sociales también pueden ser utilizadas para legitimar la usurpación del poder por parte del mandatario, o la delegación de poderes por parte del Congreso (cada vez más común en varios países de la región), para dar mayor poder de decisión al Ejecutivo.

En síntesis, como la experiencia comparada lo demuestra, no son infrecuentes los episodios en los que las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo se complican a tal grado que el sistema se obstruye o simplemente se vuelve inoperante.⁴⁰⁶ Evitar estos escenarios, es una de las principales preocupaciones de la política y la ciencia política latinoamericana contemporánea. Y la solución clásica apunta a dos fórmulas: 1) revisar la configuración del sistema electoral a fin de reducir el multipartidismo extremo, o bien, 2) modificar la estructura fundamental del régimen político para pasar del sistema presidencialista a uno parlamentario o semipresidencialista (la segunda vuelta, tampoco ha resuelto este gran problema).⁴⁰⁷

⁴⁰⁶ Uno de los textos que mejor sintetizan las fórmulas usadas en América Latina para promover una “buena gobernanza” en los regímenes de separación de poderes es decir presidencialistas, es el de J. Colomer y G. Negretto, *op. cit.*, 2003.

⁴⁰⁷ Por ejemplo, en México, actualmente se ventilan tres vías de solución totalmente diferentes: regreso a las cláusulas de gobernabilidad para otorgar mayorías congresuales con 35% de la votación (propuesta hecha por el gobernador del Estado de

V) La segunda vuelta en versión latinoamericana

En relación con el sistema electoral para la elección del presidente se registra una tendencia clara y predominante —como hemos estudiado en el capítulo 4— a transitar del sistema de mayoría simple al de mayoría a dos vueltas o al de segunda vuelta con umbral reducido. Trece de los 18 países de la región regulan la segunda vuelta, en diversas modalidades y combinaciones electorales. Únicamente Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela, han mantenido el sistema de una vuelta con mayoría simple.

El objetivo principal de la introducción de la segunda vuelta ha sido el de fortalecer la legitimidad de origen del candidato ganador o, en algunos casos, reducir las posibilidades de que un tercer partido alcanzara la presidencia. Si bien es difícil emitir un juicio definitivo sobre los efectos de estas modificaciones, la experiencia comparada latinoamericana evidencia que, en varios casos, la meta de fortalecer el mandato presidencial no se alcanzó. Por el contrario, en algunos países la gobernabilidad se debilitó cuando el candidato ganador de la segunda vuelta no fue el mismo que triunfó en la primera. Además, el paso hacia el sistema mayoritario a dos vueltas parece haber contribuido, en varios casos, a un aumento de la fragmentación del sistema de partidos, reduciendo la cantidad de votos que el candidato ganador obtiene en la primera ronda, así como el número de escaños que su partido obtiene en el Legislativo.

Por lo tanto, la segunda vuelta es uno de los recursos más usados en la región, y se ubica entre la típica reforma electoral y la reforma al régimen de gobierno. Es algo más que una mera reforma electoral porque exige una concentración de energías (la posibilidad de tener que competir dos veces) y una configuración de alianzas de fuerzas e intereses muy amplia, mucho más amplia que las clásicas alianzas o coaliciones electorales del pasado; pero, al mismo tiempo, no alcanza a modificar o a tocar la lógica del presidencialismo y no ha logrado alterar, sino residualmente, las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Presidencial.

VI) La reelección dejó de ser tabú

En los últimos 15 años, América Latina pasó de ser una región a todo trance antirreeleccionista a ser una claramente prorreeleccionista. La reelección está permitida actualmente en 14 de 18 países, y sólo cuatro la prohíben: Guatemala, Honduras, México y Paraguay. La normativa presenta, sin embargo, variaciones importantes. En Venezuela se autoriza la reelección indefinida. En cinco países (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, y Colombia) la reelección consecutiva está permitida, no así de manera indefinida. En otros ocho casos sólo es posible después de haber transcurrido al menos un mandato presidencial (Costa Rica, Chile, El Salvador, Nicaragua,⁴⁰⁸ Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay). Como vemos, la reelección dejó de ser un tabú político en la región.

En línea con el creciente fenómeno de la personalización de la política, las reformas en favor de la reelección, sobre todo en su modalidad consecutiva, tuvieron nombre y apellido; se llevaron a cabo durante la presidencia de los mandatarios que querían reelegirse y, salvo en

México, Peña Nieto, perteneciente al PRI); la incorporación de una segunda vuelta electoral con elección congresual concurrente a la presidencial (propuesta por el Presidente de la República) o el cambio de régimen constitucional, hacia el parlamentarismo, propuesta de un grupo importante de intelectuales y politólogos.

⁴⁰⁸ Una polémica sentencia de la Corte Suprema de Nicaragua, de octubre de 2010, habilitó al presidente Ortega a presentarse a la reelección consecutiva en las elecciones de noviembre de 2011.

República Dominicana con el presidente Hipólito Mejía, lograron su objetivo.⁴⁰⁹ Una mirada al mapa político latinoamericano muestra una ola reeleccionista y una obsesión personalista por el poder que resultan malas noticias para una región caracterizada por la debilidad institucional, la creciente personalización de la política y el hiperpresidencialismo.

En Honduras ya costó un golpe de Estado militar, cuando se daba por sentada la imposibilidad de un retroceso político de tal envergadura en la región. En Colombia, la extraordinaria popularidad del ex presidente Uribe deslumbró a algunos de sus seguidores, quienes pretendieron obtener respaldo para la segunda reelección (tercer periodo consecutivo) en virtud de un referéndum y del expediente discutible de lo que llamaron “estado de opinión”. Sin embargo, la Corte Constitucional puso punto final a esta iniciativa mediante su fallo de febrero de 2010.

Es cierto que en muchos países de la región la ciudadanía respalda, en las urnas, esta ola reeleccionista, pero ello se debe más a la inestabilidad política de las reformas democráticas y a la limitada capacidad de formación de opciones (en un escenario partidario caracterizado por la debilidad programática) que a una valoración de la calidad del desempeño gubernamental. Todo lo anterior toma fuerza con el aumento del prestigio de los gobernantes, que obtienen cada día más aprobación de sus ciudadanos, robusteciendo la Presidencia en desmedro de las otras instituciones de la democracia, que no avanzan en igual medida en su consolidación. Estudios recientes muestran cómo circunstancias tan perturbadoras —la crisis financiera—, lejos de disminuir esta tendencia, terminaron, por el contrario, reforzándola.

Por último, el fortalecimiento y la consolidación de las democracias en América Latina no se obtendrán a través de líderes carismáticos y providenciales sino por la calidad de las instituciones, la madurez de los ciudadanos y una sólida cultura cívica. Quizá estos argumentos y la reflexión del ex presidente Lula sobre este fenómeno fueron los que pesaron en mandatarios que, aun gozando de altos niveles de popularidad (Tabaré Vázquez en Uruguay, Lula en Brasil, Lagos y Bachelett en Chile), decidieron no cambiar las reglas del juego en su propio beneficio.

VII) Importancia y paradoja de los partidos políticos

En América Latina los partidos han asumido un rango constitucional que los define, protege y fortalece en diversas formas y medidas. La gran mayoría de los países de la región han instaurado legislaciones que pueden catalogarse “de alta intensidad”, es decir, abarcadoras y desarrolladas en los ámbitos más diversos. En todos los casos, se ha conferido a los partidos el papel de sujetos privilegiados de la representación política y de la participación popular, además de ser depositarios —bajo fórmulas diversas— de financiamiento y prerrogativas estatales.⁴¹⁰

En este sentido, la propia realidad ha superado una discusión política e intelectual que se inició con la Tercera Ola, a saber: si el derecho debía o no regular de manera detallada a los partidos

⁴⁰⁹ Como bien señala Buquet, “todas las reformas que introdujeron la reelección presidencial inmediata fueron promovidas por coaliciones ascendentes construidas en torno de un líder carismático (Fujimori, Cardoso, Menem, Chávez, Uribe) que resultó reelecto en todos los casos. D. Buquet, *op. cit.*, 2007, p. 47.

⁴¹⁰ D. Zovatto G., *op. cit.*, 2006, pp. 8-19.

políticos.⁴¹¹ En efecto, durante estas tres últimas décadas, la regulación jurídica de las organizaciones políticas no ha hecho sino ampliarse y multiplicarse hasta generar “una de las estructuras legales más frondosas para los partidos políticos en las democracias del mundo occidental”.⁴¹² De esa manera, la región ha encarado el reto de “racionalizar efectivamente esta parcela de la realidad política, introduciendo en ella los parámetros del Estado de derecho”,⁴¹³ dotando de coherencia a cuatro factores claves para la existencia y el funcionamiento de los partidos:

1. la reafirmación de la democracia representativa;
2. la ideología democrática;
3. la organización y democracia interna, y
4. el financiamiento de los partidos.

Y, al amparo de ese edificio normativo se consolidó uno de los hechos claves de la democratización: la centralidad de los partidos para articular la vida política.

Esta evolución entraña, empero, una doble paradoja: si bien el inicio de la Tercera Ola vino acompañado de un resurgimiento y un protagonismo casi absoluto de los partidos políticos, curiosamente, y al mismo tiempo, ha ido mermando su legitimidad y credibilidad. Las mediciones sistemáticas hechas por Latinobarómetro arrojan una evidencia confirmada y continuada por más de una década: mientras se fortalece la confianza pública en los presidentes y se validan las elecciones como el mecanismo de conformación de gobierno y representación, al mismo tiempo se debilita la confianza en los partidos y en los Congresos habitados por ellos, lo que constituye “el verdadero Talón de Aquiles de la democracia en América Latina”.⁴¹⁴

A esta primera paradoja se suma una segunda, que parece dar cuenta de la maduración democrática de la región: no obstante toda esa carga crítica y la elevada desconfianza que existe en relación con los partidos, los mismos datos de Latinobarómetro confirman que los partidos políticos son percibidos como palanca imprescindible para el funcionamiento político de nuestras sociedades. Sesenta por ciento de los latinoamericanos opina que no puede haber democracia sin partidos políticos y sin operación de sus Congresos. Casi en todos los países, a pesar de la crisis, se consolida una tendencia (de varios años) que proyecta la imagen de un típico ciudadano latinoamericano desconfiado y crítico de los partidos, pero consciente del papel insustituible que juegan en el equilibrio social. A todas luces, este fenómeno informa de la existencia de una conciencia cívica y democrática más sofisticada; otro fruto maduro —de raíz cultural— de la Tercera Ola.

De ahí la importancia y urgencia de pasar, como aconseja Mustapic, del “malestar con los partidos a la renovación de los partidos”⁴¹⁵ ya que, para lograr la consolidación de la

⁴¹¹ P. de Vega, *op. cit.*, 1977, pp. 21-23.

⁴¹² *Ibíd.*, p. 35.

⁴¹³ R. Morodo y P. L. Murillo de la Cueva, *op. cit.*, p. 58.

⁴¹⁴ Latinobarómetro 2008. Santiago de Chile, en: http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf

⁴¹⁵ Según Mustapic, “los resultados de las numerosas reformas políticas dirigidas a fortalecer los lazos entre los partidos y los ciudadanos, sea ampliando los espacios de la democracia electiva, sea creando nuevos ámbitos de participación, no produjeron los

democracia, el crecimiento económico y el desarrollo, importa, y mucho, la calidad de las instituciones y de la política. Y no es posible tener instituciones y política de mejor calidad si no fortalecemos, democratizamos, profesionalizamos e institucionalizamos a los partidos. Este fortalecimiento, democratización, profesionalización e institucionalización de los partidos es, asimismo, de vital importancia para lograr que éstos se constituyan en remedios efectivos contra el populismo y el personalismo.

En efecto, nada contribuye tanto a la credibilidad y a la consolidación de la democracia como el prestigio y la institucionalización de un sistema de partidos; y a la inversa, nada erosiona más la vida democrática como el desprestigio y la parálisis de los partidos y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía. Por ello, como bien advierte Paramio, “[...] una reforma prioritaria debería ser la reforma de los partidos, para hacerlos más responsables y menos tentados de sacrificarlo todo a la rentabilidad electoral inmediata.

Ciertamente, como se señala en *La democracia en América Latina*, los partidos no atraviesan su mejor momento en ningún lugar del mundo —por razones más complejas que las que se han enumerado— pero, por mucho que se potencie la participación ciudadana y la movilización de la sociedad, sin partidos serios y confiables es difícil imaginar que se puedan formar gobiernos eficientes. En particular, no tiene demasiado sentido tratar de erradicar la corrupción de los gobiernos si no se buscan mecanismos que desincentiven las formas ilegales de financiación electoral. Desgraciadamente, no se puede esperar contar con una nueva clase política y con partidos responsables y honestos para intentar plantear una nueva agenda democrática. Tampoco es posible postergar la respuesta a demandas sociales o a reformas de Estado hasta el momento en que se garantice la financiación de los gobiernos y la estabilidad financiera de los países. “Hay que reconstruir el barco en alta mar”.⁴¹⁶

En síntesis, los problemas que hoy en día padece la región en mucho se deben al fracaso de los partidos en su papel político dentro del sistema. Poco se puede avanzar si no se cuenta con partidos cuya organización, programas y hábitos no sean adecuados a las necesidades de las nuevas democracias y de una nueva ciudadanía que cuenta con gran información a su alcance para tomar sus decisiones. El rezago que existe en torno a los partidos políticos y el consiguiente descontento de la población con su desempeño, constituye un aspecto medular en el proceso de reforma que debe emprender la región.

VIII) Los límites de la ingeniería política para reformar a los partidos políticos

La noción de la importancia de las instituciones políticas y la necesidad de contar con liderazgos responsables para mejorar la calidad de la democracia es ampliamente compartida por los propios líderes políticos, como consta en el Informe del PNUD sobre la Democracia en América Latina. Existe una fuerte autocrítica de parte de la clase política latinoamericana sobre la crisis que atraviesan los partidos, así como un consenso bastante generalizado de que las soluciones a los problemas de la democracia hay que encontrarlos dentro de la democracia y dentro de la política.

resultados esperados. La proliferación de instancias electivas, ya sea porque se crearon nuevas geografías políticas con los procesos de descentralización, ya sea porque se amplió la oferta de candidatos, o porque los partidos mismos abrieron sus puertas a los ciudadanos, hicieron más difícil e impredecible la actividad de los partidos”. A. M. Mustapic, *op. cit.*, pp. 23-24.

⁴¹⁶ L. Paramio, “Reforma del Estado y reforma política”, Ponencia introductoria de la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San José (Costa Rica), 8 y 9 de julio de 2004, pp. 19-20.

Sin embargo, en la doctrina no hay consenso respecto de la capacidad de la ingeniería política para reformar a los partidos. Existen opiniones para todos los gustos. Desde los escépticos hasta los optimistas, que consideran que mediante reingeniería política, reformas jurídicas y cambio en el comportamiento de las elites es posible mejorar su desempeño y fortalecer sus niveles de legitimidad.

Linz (quien describe a los partidos como necesarios pero no creíbles, particularistas e idénticos a la vez, interesados en opiniones o en votos, representativos de intereses o de intereses especiales y corruptos), duda acerca de la posibilidad de que la imagen de los políticos y de los partidos pueda ser mejorada sustancialmente mediante reformas políticas, ya que algunos de sus principales problemas son inherentes a su naturaleza y, por lo tanto, difícil, si no imposible, de corregir mediante ingeniería institucional. Janda, por su parte, señala que debemos tener presente las limitaciones de la teoría empírica a la hora de predecir la manera en que la regulación de los partidos políticos afectará su funcionamiento y el de sus sistemas.⁴¹⁷

Por último, una revisión de los procesos llevados a cabo en el terreno de la **ingeniería política** de los sistemas de partidos evidencia que no se trata de instituciones fácilmente maleables que puedan ser modificadas de manera similar a otras partes del sistema político. Sin embargo, existen normas relativas a los partidos que, si se incorporan en la legislación electoral, pueden elevar el contexto de exigencia hacia estas organizaciones, entre esas normas cabe mencionar: la rendición de cuentas, la transparencia y fórmulas de elección a candidatos y dirigentes. En consecuencia, si bien no deben abandonarse los intentos de promover la democracia a través de la reforma a los partidos, exigen un abordaje cuidadoso.

IX) La pérdida del monopolio de los partidos vía candidaturas independientes

La crisis que afecta a los partidos y, en consecuencia, la búsqueda por parte de los ciudadanos de otras alternativas para canalizar sus intereses, ha motivado el surgimiento de candidaturas y movimientos políticos independientes. Ya son ocho los países que las regulan en el nivel presidencial. La aparición de estas nuevas instancias de representación ha tenido sus efectos en la vida jurídica de los Estados y de los partidos, por lo que las legislaciones han debido adaptarse para regular su participación en la vida política.

Como se analizó en el capítulo 5, este tema es objeto actualmente de un amplio debate debido a que el monopolio de los partidos está siendo socavado por la presencia creciente de este tipo de organizaciones, muchas veces carentes de la estructura necesaria para articular y poner en práctica un buen programa de gobierno. Sin embargo, la experiencia comparada evidencia que estas nuevas formas de representación política cuentan, en varios países de la región, con el apoyo de importantes sectores de la ciudadanía. De todos modos, las escasas experiencias que han tenido lugar en el nivel presidencial durante estos 30 años arrojan resultados mayoritariamente negativos desde el punto de vista del fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

X) El aumento del transfuguismo

El transfuguismo constituye uno de los problemas más graves que afecta actualmente a los partidos políticos y los principios de representación y gobernabilidad del sistema democrático.

⁴¹⁷ K. Janda, *op. cit.*

En el centro de la discusión se encuentra el tema de la titularidad personal o no del escaño. En América Latina, si bien el fenómeno ha generado iniciativas dirigidas a tratar de evitar este tipo de prácticas políticas, lo cierto es que aún no han cristalizado en reformas exitosas. En efecto, un análisis de la situación latinoamericana muestra que, salvo contadas excepciones, las reformas destinadas a tratar de evitar este fenómeno han sido inexistentes o ineficaces. Constituye, por lo tanto, uno de los temas pendientes y prioritarios del proceso de reforma electoral latinoamericano del futuro inmediato.

XI) Dinero y política

Como he analizado en el capítulo 6, la relación entre el dinero y la política se ha convertido en uno de los grandes problemas del gobierno democrático, por lo que no es posible una vida política saludable en tanto el uso del dinero carezca de controles efectivos. Durante estas tres décadas, la expansión de la democracia, la creciente complejidad de los procesos electorales y la conciencia de los riesgos que la corrupción y la penetración del dinero del narco y del crimen organizado suponen para la viabilidad de los sistemas democráticos, han situado al financiamiento de la actividad política en el centro de la discusión pública en América Latina.

Lejos de ser un tema aislado, la financiación de la política recorre la columna vertebral de los sistemas democráticos de la región. Más allá de la evidente dimensión económica involucrada —que obliga a mantener límites razonables al gasto electoral y a hacer un uso racional de los recursos—, sus consecuencias e implicaciones se extienden a otros ámbitos de la competencia democrática y del ejercicio del poder: la autonomía del poder político respecto del poder económico y los grupos de interés; la entrada de intereses adinerados a la política; la equidad en las condiciones de competencia (incluido el acceso a los medios de comunicación, sobre todo a la televisión); las oportunidades para nuevos partidos y fuerzas políticas; el grado en que la diversidad política encuentra un cauce en el sistema partidario, y la cercanía entre partidos y candidatos y los electores. Todos ellos se encuentran en conexión directa con la forma en que se financia a los partidos y se mantiene en funcionamiento el sistema electoral.

En efecto, aunque la democracia no tiene precio sí tiene un costo de financiamiento que hay que solventar. En otras palabras, el uso de recursos económicos es un elemento imprescindible para la competencia democrática. Más que una patología de la democracia —como frecuentemente se la presenta en la discusión pública—, el financiamiento político es parte de la normalidad y la salud de la democracia. Es innegable, sin embargo, que el dinero es capaz de introducir distorsiones significativas en el proceso democrático. De ahí la importancia de que, en vez de demonizar al dinero (“la leche materna” de la política),⁴¹⁸ se establezca un marco regulatorio, acompañado de órganos de control y un régimen de sanciones que permitan al sistema democrático controlar el dinero, y no a la inversa.

En resumen, el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales es un tema complejo, controvertido, irresuelto, para el cual no existen panaceas ni fórmulas mágicas, y cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones graduales y sucesivas más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma. Durante las últimas tres décadas se han logrado avances importantes en esta materia, si bien con importantes variaciones entre

⁴¹⁸ K. Casas y D. Zovatto, “Para llegar a tiempo. Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina”, *Nueva Sociedad*, núm. 225 (Fundación Friedrich Ebert, Nueva York, 2010), pp. 49-67.

los distintos países. Después de haber estado prácticamente ausente en la agenda política regional (durante los primeros años de la Tercera Ola), el financiamiento de la política ha venido ocupando un lugar cada vez más central en la agenda política latinoamericana, dando lugar a numerosas e importantes reformas, constituyéndose de este modo en un asunto no solamente técnico sino esencialmente político, que es fundamental para la calidad y buen funcionamiento de la democracia.

XII) Sin democracia representativa sólida no hay democracia directa genuina

Uno de los desenlaces inevitables del desarrollo democrático en América Latina y en todo el Occidente, es la constitución de partidos políticos y, con ellos, la elección de legisladores y el funcionamiento del Congreso representativo. En la misma medida que esos mecanismos se normalizan y se vuelven rutina estable, se abre una brecha, una desconfianza vaga y amplia que acusa a los operadores políticos de encerrarse progresivamente en sus esferas de decisión y volverse cada vez más indiferentes a la “voluntad de la gente”.

Para decirlo en palabras de Rosanvallon:

Desde su génesis, el ideal democrático ha crecido sobre una paradójica dualidad: libertades, voto del pueblo, representación efectiva, al lado de la suspicacia, de la dolorosa experiencia de la corrupción, del riesgo que supone delegar las funciones en un representante, al que siempre se le pueden imponer intereses particulares por sobre los de la mayoría.⁴¹⁹

Esta desconfianza a la representación, que habita en el alma convulsa de la democracia, pervive hasta nuestros días y conforma un abanico de alegatos y dispositivos de control, de intervención y de implicación en el gobierno y las decisiones públicas, paralelamente a los mecanismos constitucionales clásicos. Y la regulación creciente de los mecanismos de democracia directa, como tuve ocasión de analizar en el capítulo 7, ha sido una de las respuestas más trascendentes para hacer frente a la desconfianza democrática y a la crisis de la democracia representativa.⁴²⁰

En efecto, entre 1978 y marzo de 2010 se llevó a cabo un total de 49 consultas populares⁴²¹ en 12 países de la región. La experiencia latinoamericana comparada en materia de mecanismos de democracia directa de los últimos 30 años evidencia que el uso de estos instrumentos a escala nacional ha sido más bien modesto y altamente concentrado en un número reducido de países.

⁴¹⁹ Dudas y paradojas que fueron plasmadas desde 1649, en el “Acuerdo del Pueblo”, en Londres, que como se sabe es uno de los documentos programáticos centrales de la revolución inglesa. Véase, Pierre Rosanvallon, *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Manantial, Buenos Aires, 2007.

⁴²⁰ Para Nohlen, “[...] en América Latina el propósito de fortalecer la democracia a través de la introducción de mecanismos de democracia directa surgió con mayor fuerza en la medida en que los canales de representación entraban o eran considerados en crisis”. D. Nohlen, *op. cit.*, 2010, p. 25

⁴²¹ En Brasil se han realizado dos referéndums más que no se toman en cuenta, pues no fueron oficiales. Se trata del referéndum de septiembre de 2000 sobre las reformas del Fondo Monetario Internacional, y el segundo en setiembre de 2002 sobre el Área de libre Comercio de las Américas. Asimismo, en 2008 en Bolivia se realizaron los referéndum para la autonomía de cuatro departamentos; sin embargo, no se incluyen por no ser reconocidos por la Corte Nacional Electoral.

En efecto, estas instituciones han sido utilizadas sólo en 12 de los 16 países que regulan estos mecanismos, pero de manera frecuente sólo en dos de ellos: Uruguay y Ecuador.⁴²² En Venezuela se han utilizado con mucha mayor frecuencia desde la llegada al poder del presidente Hugo Chávez; situación similar ocurre con Bolivia desde la llegada de Evo Morales. En Panamá, por su parte, con el referéndum de 2006, las experiencias de esta práctica han sido cuatro. De este modo, 36 de los 49 procesos (o sea 73%) han tenido lugar sólo en cinco países: 14 en Uruguay, 8 en Ecuador, 6 en Venezuela, 4 en Bolivia y otros 4 en Panamá. Para decirlo en términos cuantitativos, 27% de los 18 países de la región concentra 73% de las consultas o procesos de democracia directa celebrados entre 1978 y marzo de 2010, y un solo país, Uruguay, concentra 29% del total de estas consultas.

En síntesis, la experiencia del ejercicio de los mecanismos de democracia directa en América Latina arroja resultados mixtos: desde constituir un vehículo genuino para la inauguración democrática y su profundización; pasando por ser un instrumento utilizado por los gobiernos para aprobar reformas constitucionales y leyes, para sortear los vetos parlamentarios y evadir los controles de las instituciones republicanas; hasta el constituir un mecanismo de los ciudadanos para expresar su disconformidad con el gobierno en turno o con ciertas políticas.

Como bien advierte Lissidini,⁴²³ el ejercicio de la democracia directa entraña oportunidades y peligros.⁴²⁴ Entre las primeras cabe señalar: incentivar la participación, promover la cultura de involucramiento de la ciudadanía en los asuntos de interés público, controlar y transparentar la política y, en particular, dinamizar a los partidos a través de una mayor participación ciudadana. Respecto de los segundos, el peligro que presenta mayor gravedad es la potencial utilización de estos mecanismos de parte de los Ejecutivos y, sobre todo, en contextos de baja institucionalidad, lo cual puede acarrear un aumento de la delegación y del verticalismo presidencial y el consiguiente debilitamiento de la democracia.

En otras palabras, la democracia directa “puede contribuir a transformar la democracia, como proponen Cain, Dalton y Scarrow (2003), democratizando la agenda política y promoviendo la participación ciudadana, pero también puede fomentar un aumento del poder y de la discrecionalidad del Ejecutivo, en detrimento de otros mecanismos de intermediación y representación, y por lo tanto promover una democracia de tipo delegativa (en el sentido que le da O'Donnell).⁴²⁵ Para evaluar sus efectos debe entonces considerarse: el diseño legal de los mecanismos, las características de los actores que lo ejercen y el contexto social y político. Por eso, la conclusión más importante que se desprende de nuestro análisis es que, lejos de

⁴²² Aquí se consideran las siete consultas realizadas a nivel nacional. Sin embargo, en Ecuador se han dado otras cinco consultas de carácter provincial, todas ellas en el año 2000, sobre la instauración de un régimen autonómico. En todas ellas venció la opción de la autonomía con márgenes superiores a 80%. (S. Pachano, *op. cit.*, p. 8.)

⁴²³ A. Lissidini, *op. cit.*, 2011c, p. 87. Según Lissidini, las recientes reformas constitucionales en Ecuador (2008) y Bolivia (2009) ampliaron tanto la democracia directa como la democracia participativa, lo cual confirma la tendencia y plantea nuevas interrogantes sobre el rol que tendrán estos mecanismos tanto en la estabilidad como en la profundidad de la democracia en ambos países. Y dentro de esta línea de pensamiento, se pregunta: ¿contribuirán a la pacificación o exacerbarán las diferencias? ¿promoverá la participación y el involucramiento de los ciudadanos o aumentará el poder de los presidentes a costa de los mecanismos de representación? ¿lograrán mejorar la calidad de la democracia?

⁴²⁴ Numerosos autores ha observado con desconfianza a los mecanismos de democracia directa. Así, por ejemplo, para Georges Burdeau “a través de la consulta popular se pide al pueblo que diga qué quiere, pero en realidad lo que se espera y lo que resulta es la confirmación de la propia voluntad del líder”. Para Max Weber, el plebiscito es “el instrumento específicamente cesarista”, calificando “a la democracia plebiscitaria como la ideología de la dictadura contemporánea”. Véase D. Nohlen, *op. cit.*, 2010, pp. 25-27.

⁴²⁵ G. O'Donnell, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 5 núm. 1 (The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994), pp. 55-69.

contraponérsele, la democracia directa tiene como precondition una democracia representativa fuerte, porque sus premisas lógicas son la existencia de un Estado democrático garante de derechos políticos y de partidos institucionalizados que expresen un pluralismo real y efectivo.⁴²⁶

No menos importante, la democracia directa requiere, además, la plena vigencia de la libertad de expresión e información así como condiciones de equidad del proceso deliberativo y electoral. Sin democracia representativa sólida, no hay democracia directa auténtica.

XIII) Invención institucional: las autoridades electorales

Nuestra democratización exigió un **árbitro con credibilidad**, un basamento de reglas, instituciones y personalidades capaces de organizar los comicios y de dictar un veredicto creíble en torno al vencedor de las recurrentes elecciones. Nada podría comprenderse del periodo que aquí se reseña si no se distingue esta asignatura que tuvo un peso mucho mayor en la transición latinoamericana cuando la comparamos con otras transiciones.

El tipo de problemas que la democratización tuvo que resolver en América Latina, empezó allí, desde lo básico, fortificando instituciones o creando nuevas. Se trataba de resolver uno de los déficits más viejos de la convivencia social y política: el fraude electoral, la recurrente y catastrófica ilegalidad, ilegitimidad e impugnación en los comicios que arrastraba la situación social y política a una permanente conflictividad incapaz de hacer madurar la vida democrática, ya no digamos la estabilidad política o el desarrollo económico.

Estos 30 años han significado el tiempo de una **invención institucional** especial. América Latina debía crear órganos y mecanismos para contar con arbitrajes confiables en sus elecciones, y desde las historias particulares ensayó variadas fórmulas que acabaron confluyendo en una tradición propia. En efecto, la tendencia unánime —en los 18 países— ha sido la de enclavar los organismos electorales en el texto de las leyes fundamentales para dotarlos de una fortaleza e independencia que nunca tuvieron en el pasado. Por norma general, en casi todos los países los órganos electorales fueron organismos autónomos e independientes de los tres poderes estatales tradicionales. Sólo en Argentina, Brasil y Paraguay los órganos electorales son parte del Poder Judicial de la Nación, mientras que en otros países (entre ellos Ecuador, Nicaragua y Venezuela) se los regula de manera expresa en la Constitución como Función Electoral, Poder Electoral, al lado de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial —en el caso venezolano, también del Poder Ciudadano—. Una tendencia importante en relación con los organismos electorales ha sido la que adoptaron aquellos países que han escindido las labores de organización y las tareas jurisdiccionales, por lo cual han creado dos órganos electorales (México, Perú, Chile, República Dominicana entre otros), mientras otros mantienen ambas funciones (organización y jurisdiccional) en una misma estructura (Costa Rica, Uruguay, Panamá, Honduras, entre otros).

⁴²⁶ Para Nohlen “[si bien] en la gran mayoría de las democracias modernas se han introducido mecanismos de democracia directa, o sea, ambas formas de participación, la electoral y la plebiscitara conviven pacíficamente [...] la más importante condición de que esta convivencia se realice es la fuerte institucionalización y estabilidad de un sistema de partidos políticos. En otras palabras, que la participación política tenga su principal cauce en las elecciones y a través de los partidos políticos. El referendo o plebiscito es solo un recurso adicional para dar mayor legitimidad a una decisión política, sobre todo si esta es trascendental, como por ejemplo es el caso de un referendo para legitimar una nueva constitución. D. Nohlen, *op. cit.*, 2011, p. 24.

Por lo tanto, en los 18 países de la región, según el caso, se organizaron desde cero o se rehabilitaron organismos especializados en materia electoral; se reforzó su presencia y capacidad, erigiéndolos en organismos constitucionales; se volvieron permanentes y al final, ante la complejidad e intensidad de la competencia partidista, sus funciones se expandieron y multiplicaron, desarrollando un vasto corpus jurídico e institucional original, singular de América Latina. Las funciones clásicas fueron ampliadas hacia otras nuevas, inimaginables en el comienzo de las transiciones democráticas: emitir los documentos de identificación para votar a todos los ciudadanos; fiscalizar las finanzas de los partidos; intervenir en las decisiones internas de los partidos, e incluso regular los espacios en radio y televisión para las campañas electorales. Puede decirse que la existencia de los organismos electorales, su reconocimiento en el ámbito constitucional, su autonomía, su fortalecimiento y legitimidad institucional, y la expansión de sus funciones representan uno de los rasgos más distintivos de la “innovación” institucional que tuvo lugar durante la Tercera Ola en América Latina, a la vez que constituye una de las principales garantías de la consolidación de las democracias en la región.

XIV) Condenados a seguir reformando, ahora, desde las lecciones y la experiencia propias

Si como señala Morlino, la democracia en América Latina implica un cambio continuo, una construcción social amplia es, entonces, una cosa es segura: la región vivirá todavía un periodo intensamente reformista en el futuro inmediato. O podemos decirlo de otro modo. La dinámica de las transiciones adquirió vida propia y las leyes y las instituciones (incluso las Constituciones) han sido y seguirán siendo modificadas, bajo el empuje de las tensiones irresueltas de la propia democratización:

1. la fricción constante entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo;
2. las nuevas demandas sociales que reclaman mayor participación e involucramiento de los ciudadanos;
3. la necesidad de renovar, fortalecer, democratizar y transparentar a los partidos, los Parlamentos y la política misma, y
4. el nuevo acomodo que reclaman los poderes de hecho en el ecosistema democrático.

La visión comparada que ofrece la presente investigación reconoce en estos cuatro factores el origen de las fuertes pulsiones de cambio que todavía presionan en la región y que van determinando el contenido de la próxima agenda de reformas. En este interregno reformador, destaca un cambio sustantivo: las reglas, las instituciones y los sistemas electorales dejan de tener el peso determinante que tuvieron durante la primera generación de reformas y, en su lugar, vienen ganando importancia creciente los temas relacionados con el fortalecimiento de las instituciones, la expansión de ciudadanía, la gobernabilidad y la calidad de la democracia.

Y en la puesta en marcha de esta nueva agenda, existe una ventaja adicional: América Latina ya puede aprender de sus aciertos y de sus errores, de lo que funciona y de lo que no funciona en el contexto latinoamericano. Y esta experiencia comparada en materia de reformas político-electorales constituye un valioso acervo, conceptual y práctico, un rico proceso de aprendizaje democrático del cual se derivan lecciones útiles por tener en cuenta de cara a los procesos de reforma del futuro inmediato.

XV) Tendencias y resultados de las reformas

Como señalé al inicio de este balance, contrario al supuesto de la estabilidad de los sistemas electorales, las reformas no sólo han sido frecuentes sino que también han abarcado una elevada cantidad de dimensiones o ámbitos temáticos, aunque en un buen número de ocasiones, lamentablemente, sin brújula.

Particularmente preocupante ha sido la tendencia a ignorar la recomendación básica del cambio político institucional: siempre y en todas partes, tomar en cuenta el contexto y evaluar las reformas contemplando los ángulos de la trilogía “sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos”. Como se trata de dimensiones íntimamente vinculadas, de realidades que a menudo se entrecruzan y yuxtaponen, la alteración en una de ellas afecta de distintas maneras a las otras y viceversa. Ello conduce a una sinergia compleja entre valores encontrados: mayorías estables o representación; pluralidad o gobernabilidad; negociación o eficacia inmediata; sistemas puros o mixtos. En el fondo, se trata de una de las obviedades más esenciales del *institutional engineering*, pero, precisamente debido a su nivel absolutamente básico, suele ser desdeñado o no tomado en cuenta lo suficiente por los reformadores, generando siempre consecuencias inesperadas y no deseadas.

Otro buen número de reformas no han cristalizado o bien no han alcanzado los objetivos buscados, ya que adolecieron de serios defectos o limitaciones entre los que, por su importancia, destacan: 1) el carácter coyuntural de las reformas; 2) una marcada ignorancia sobre las cuestiones técnicas, y, quizá la más grave de todas, 3) la falta de compromiso de los partidos políticos con dichas reformas. Analicemos una por una.

Un primer grupo de reformas se ha hecho de manera cortoplacista, coyuntural, con un enfoque más táctico que estratégico, para obtener beneficios concretos a favor de una fuerza o fuerzas políticas en el corto plazo. Como bien señalan Colomer y Negretto,⁴²⁷ en el mundo real, la elección de instituciones comporta una interacción estratégica en la que diversos actores con preferencias diferenciadas deciden de acuerdo a su propio interés. En otras palabras, los actores políticos eligen por lo general instituciones no para aumentar la eficiencia social sino para maximizar su probabilidad de ganar cargos y ejercer influencia sobre las políticas públicas una vez elegidos. Por ejemplo, los individuos y los partidos que controlan o esperan controlar el Ejecutivo suelen favorecer una fuerte concentración de poderes en este ámbito, mientras que los legisladores y los partidos que anticipan perder la presidencia en la siguiente elección tienden a apoyar reglas que incrementan el poder del Congreso.

Un segundo grupo de reformas se caracteriza por la ignorancia y desconocimiento de parte de los actores que las llevaron a cabo. En efecto, muchas reformas bajo esta modalidad se hicieron sin responder preguntas clave, como las siguientes:

- ¿Cuál es el problema que se pretende solucionar?
- ¿Qué soluciones alternativas hay?
- ¿Cuáles opciones serían las más adecuadas para el caso concreto?
- ¿Qué factores condicionan a qué variables?

⁴²⁷ J. Colomer y G. Negretto, *op. cit.*, pp. 45-49.

- ¿Cuáles son los efectos deseados y los no deseados de cada una de las opciones?
- ¿Cuál es el grado de viabilidad que las diferentes opciones tienen en relación con el contexto dentro del cual deben operar?
- ¿Qué tan viables son —políticamente hablando— las diferentes opciones? y
- ¿Qué experiencias comparadas pueden analizarse para aprovechar el estado actual de conocimiento sobre el tema?

Finalmente, en un tercer grupo de reformas se constata la falta de un verdadero compromiso de los actores políticos hacia ellas. Como señala Hurtado:

Frecuentemente, el principal y más grande obstáculo que debe enfrentar una reforma política se encuentra entre quienes deben aprobarla y ejecutarla. Los partidos y sus líderes, si está de por medio la posibilidad de que pudieran ser afectados sus intereses, o mermada su influencia, suelen postergar su discusión y cuando se ven enfrentados a considerarla interponen toda clase de obstáculos para que siga su curso legal. En el caso de que, debido a circunstancias singulares llegara a aprobarse, manipulan su puesta en práctica o simplemente no cumplen las nuevas disposiciones, conspiración que les resulta fácil de armar en razón de que controlan los órganos encargados de plasmarla. Enfrentados los partidos a decidir entre el interés de la democracia y el suyo, con frecuencia se pronuncian por el segundo. Una muestra de su conducta utilitaria es el hecho de que los partidos que se opusieron a determinadas reformas cuando fueron minoritarios las apoyaron al convertirse en mayoritarios, y viceversa.⁴²⁸

Pero no todas las reformas fueron ineficientes en el sentido arriba expuesto. También hubo reformas muy bien estudiadas, secuenciales, progresivas, que calcularon desde su diseño inicial los resultados previsibles así como los efectos no deseados, y que tuvieron en cuenta el contexto.

En pocas palabras: los resultados de las reformas durante estas tres décadas han sido mixtos. Mientras en algunos temas se lograron avances importantes (fortalecimiento de los organismos electorales, regulación del financiamiento de los partidos, utilización de las cuotas para mejorar los niveles de participación y representación de las mujeres en la política, etc.) en otros, en cambio (sobre todo en materia de representación, rendición de cuentas y eficacia), ha sido más bien modesto debido a la dificultad que entraña la construcción de instituciones.

En numerosos casos las reformas constitucionales, políticas y electorales no produjeron los resultados virtuosos que esperaban obtener quienes las modelaron teóricamente y las diseñaron jurídicamente, debido a limitaciones interpuestas por las realidades nacionales y por la forma en que asumieron sus responsabilidades los diversos integrantes de la sociedad política. Esto se debe a que las instituciones, por sí mismas, no producen necesariamente los

⁴²⁸ O. Hurtado, *Elementos para una reforma política en América Latina*, Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible (SGC-104), BID, Washington, D.C., 2005, pp. 4-12.

efectos que se espera de ellas, pues, al decir de Huntington, las organizaciones políticas no se crean de la noche a la mañana ya que el desarrollo político es lento, en especial cuando se lo compara con el ritmo, en apariencia, más rápido del desarrollo económico.⁴²⁹

Por otro lado, la tendencia en América Latina a fortalecer los partidos e incentivar la participación de los ciudadanos, intensificando al mismo tiempo el pluralismo y la competencia por el poder político, en muchos casos ha deparado problemas complejos de gobernabilidad, gobiernos de minorías, relaciones tensas entre el Ejecutivo-Legislativo y Congresos estancados por la imposibilidad de encontrar consensos y mínimos de votación. No cabe duda de que la participación, la competencia auténtica y la presencia de fuerzas políticas plurales son elementos de gran importancia. Sin embargo, resulta fundamental conseguir un balance adecuado entre participación-competencia y efectividad del sistema, y, precisamente en este tema, es donde la agenda de la región tiene el campo abierto y más prometedor.

Como bien ha dicho Nohlen:

En América Latina, se observa una tendencia a favorecer reformas que amplían los canales de participación. Sin lugar a dudas, la participación constituye un objetivo relevante, incluso un valor en sí mismo. Sin embargo, resulta imperioso para la salud de la democracia balancear adecuadamente la participación con la efectividad del sistema político. [...] Por supuesto, la gobernabilidad, vinculada con el desempeño de los gobiernos en el campo de las políticas públicas, es un objetivo crucial para el futuro de la democracia en América Latina.⁴³⁰

D.9.c. Lecciones, criterios y reflexiones finales para la nueva agenda de reformas

Tres décadas después del inicio de la Tercera Ola, la reforma política y electoral sigue ocupando un lugar relevante en la agenda política de América Latina. Esta observación no sólo refleja las numerosas reformas que se programan y se llevan a cabo, se desprende también de las encuestas entre políticos y politólogos, que en buen número manifiestan la idea de que lo más apremiante en América Latina son reformas institucionales. Según un estudio del PNUD sobre el tema, la reforma política es vista por 45% de los entrevistados (primer lugar) como el principal instrumento para dar respuesta a los problemas que aquejan a la democracia.⁴³¹ La nueva agenda de reforma que la región necesita en materia política y electoral debe dar respuesta, entre otras, a las siguientes interrogantes:

⁴²⁹ S. P. Huntington, *op. cit.*, pp. 67-74.

⁴³⁰ Para Nohlen existe cierto trade off entre la participación y la efectividad. Distingue también entre “input legitimacy” (legitimidad de entrada) y “output legitimacy” (legitimidad de salida), señalando que “en América Latina, en el discurso político y en numerosas reformas se ha dado prioridad a la legitimidad de entrada; se impone, sin embargo, aumentar la legitimidad de salida. Ya es hora de pensar en la gobernabilidad, en su aumento a través de reformas institucionales, sin perder de vista la incidencia en el funcionamiento del sistema político de factores no institucionales”. De entre ellos destaca la cultura política, factor que tiene mayor incidencia en el desempeño de las instituciones que en sentido inverso, es decir de las instituciones en el desarrollo de la cultura política. Véase D. Nohlen, “Prólogo”, en D. Zovatto G. y J. J. Orozco Henríquez, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, IJ/UNAM-IDEA, México, 2008, p. 17.

⁴³¹ PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y de ciudadanos*, Nueva York. 2004, en: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>

- ¿Cómo logramos, mediante diseño institucional, fortalecer y democratizar los sistemas políticos para que éstos puedan resistir, democráticamente, los múltiples desafíos que enfrentan?
- ¿Cómo creamos las condiciones de estabilidad política y de eficacia que aseguren la gobernabilidad?
- ¿Cómo conciliamos los objetivos de representación, de participación y de gobernabilidad de manera equilibrada y eficaz?
- ¿Cómo diseñamos y ponemos en marcha un sistema político capaz de dar respuesta, vía políticas públicas, a los problemas de la pobreza, de la desigualdad y de la inseguridad?
- ¿Cómo damos respuestas institucionales eficaces a los problemas de la personalización del poder y al hiperpresidencialismo, a la crisis de legitimidad de los partidos, a la captura del Estado por parte de intereses privados?

Como lo he afirmado a lo largo de esta investigación, está claro que no se dará respuesta a los graves problemas de gobernabilidad y de representación únicamente mediante la reforma constitucional o la ingeniería institucional. América Latina está llena de ejemplos de cómo, intentos de esta naturaleza, han fracasado. Los problemas actuales de la democracia latinoamericana no se resolverán si se apuesta todo a la ingeniería constitucional. Ésta importa, y mucho, ya que permite crear los incentivos adecuados para mejorar el desempeño de las instituciones del sistema político, pero la prioridad debe residir en la institucionalización de un sistema de partidos democrático y el fortalecimiento de un liderazgo político responsable. Tampoco debe ignorarse la importancia de la cultura jurídica y política, la cual como ya se ha señalado desempeña un papel muy importante.

Por todo ello, en el previsible siguiente ciclo de cambio institucional sería deseable que predominen las reformas basadas en una discusión cuidadosa, en la evidencia empírica y, sobre todo, alejadas de las prescripciones teóricas “puras” para sustentar las decisiones en una metodología histórica que comprenda la imbricación inevitable entre los tres sistemas: el de gobierno, el electoral y el de los partidos políticos.

Nohlen⁴³² señala que el análisis y estudio detallado de las tres grandes variables políticas (sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos) que están en constante interacción, debe constituir el aspecto central de todo proceso de reforma. Por todo ello, debemos insistir en la necesidad fundamental de diferenciar cuidadosamente y de tener siempre presente la íntima relación entre el sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos políticos, cuando se piensan y se diseñan las reformas:

[...] entre los factores institucionales y los no institucionales y, dentro del primer grupo, entre factores individuales como el sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos políticos. El estudio de la famosa trilogía de factores, por lo demás, no debe restringirse a cada uno de ellos, sino que debe enfocar su

⁴³² D. Nohlen y M. Fernández, *op. cit.*, 1998.

interrelación. ¿Qué se puede saber realmente sobre el funcionamiento de un sistema presidencial sin considerar la estructura y el grado de institucionalización del sistema de partidos políticos como factores intervinientes? En el fondo muy poco, como lo demuestra precisamente el funcionamiento diferente de los sistemas presidenciales en América Latina.

Por todo ello, cualquier cambio que se quiera desarrollar en alguno de los tres elementos debe ser analizado y cuantificado cuidadosamente para prever, en la medida de lo posible, los efectos sobre los demás componentes de la trilogía. El análisis serio y responsable, que reflexione permanentemente sobre las interacciones reales de las variables, el poder mirar al sistema político como un todo, constituye el requisito sine qua non para los futuros procesos de reforma política y electoral en la región.

I) Lecciones

Un balance comparado en materia de reformas político-electorales durante estas tres décadas evidencia las siguientes lecciones:

- i) Las reformas político-electorales posibles son tantas como la imaginación política admita. Las restricciones dependen, por un lado, de los objetivos trazados y, por el otro, de los intereses de los actores políticos que tienen a su cargo dicha tarea.⁴³³
- ii) Las instituciones cuentan, pero su peso es relativo y varía en función del contexto en que operan.
- iii) No existe ningún **sistema ideal** o **best system**. Como bien señala Sartori,⁴³⁴ el mejor sistema es aquel que mejor se adapta al contexto en cuestión. Por ello no hay ninguna solución institucional general o “tipos ideales”.
- iv) Por el contrario, toda solución tiene que ser diseñada conforme a las características del contexto y de la coyuntura en que debe operar (“institucionalismo contextualizado”). Por ello, al decir de Nohlen, “las migraciones institucionales tienen sus límites”. Es decir, “hay que suponer incluso que el contexto diferente va a producir efectos distintos y no deseados de las mismas instituciones formales”.⁴³⁵
- v) No hay sistema político ni arreglo institucional que no pueda mejorarse ni que deje completamente satisfechas a todas las fuerzas políticas.
- vi) La eficiencia de un sistema político-electoral no depende únicamente de su armado institucional. El comportamiento de los actores políticos y de la ciudadanía es también una variable determinante.
- vii) Hay que evitar caer en el simplismo monocausal de responsabilizar demasiado a las instituciones o esperar mucho de ellas. De ahí la importancia de poner atención a otros dos factores: la calidad de los liderazgos y la cultura política,⁴³⁶ los cuales no sólo cuentan en el

⁴³³ M. A. Casar, *Para entender la reforma política del Estado*, Nostra Ediciones, México, 2007.

⁴³⁴ G. Sartori, *op. cit.*, pp. 78-85.

⁴³⁵ D. Nohlen, *op. cit.*, 2010, p. 11.

⁴³⁶ Como señala Norris: “Although there are many reasons to doubt whether cultural attitudes matter, in fact it turns out that they do”. [...] “Societies with strong democratic aspirations provide the most favorable conditions for democratization”. Culture

momento de diseñar las instituciones sino también en su manejo y funcionamiento. En otras palabras, hay que establecer un balance entre líderes políticos efectivos, prácticas sociales pro democracia e instituciones fuertes, capaces de dar respuestas a las demandas de la sociedad.

viii) No hay sistema constitucional ni legal que resista el comportamiento antisistema de parte de la clase política o su resistencia a cooperar, o bien de parte de actores claves del proceso económico y social.

II) Criterios

Con base en las lecciones que resultan de la experiencia comparada latinoamericana en materia de reformas político-electorales, podemos identificar los siguientes criterios generales para el diseño de un proceso de reforma exitoso y sostenible en el tiempo, a saber:

- **La dirección del proceso de reformas.** El curso básico del proceso de reformas, en cuanto al destino (lo que se quiere como resultado) y al camino (entre los cursos alternativos, la selección del que se considera óptimo), debe estar claramente establecido y consensuado. Es difícil un proceso de reformas eficientes sin una visión u orientación general coherente. De ahí la importancia de ponerle brújula al proceso reformador para no perder el norte: incrementar la efectividad del régimen político y mejorar al mismo tiempo las condiciones de representación y de gobernabilidad democrática. Y en la consecución de este objetivo, como se ha venido insistiendo, no existen soluciones institucionales generales, aplicables a todos los países por igual. Estamos a favor de reformas contextualizadas y de carácter específico, no referidas a América Latina en general, sino a países concretos.

En efecto, reformar por reformar sin una profunda reflexión, sin un conocimiento amplio de la realidad jurídica, política, social y económica de un país constituye un verdadero desajuste, porque no existen “recetas únicas” para los cambios político-jurídicos. En suma, el desafío pasa por incrementar la efectividad de los regímenes políticos mediante reformas viables y adecuadas al contexto político y cultural específico del país en cuestión, sin perder en el camino demasiada representatividad y participación ni comprometer el necesario e indispensable sistema de frenos y contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo.

- **La progresión de las reformas.** Una vez indicada la dirección que se ha de seguir, es necesario avanzar con pasos no demasiado ambiciosos pero consistentes de tal forma que aunque estos tengan un alcance limitado sean lo suficientemente firmes para evitar el riesgo de potenciales retrocesos. Deben identificarse los puntos críticos en donde inicia el proceso de reformas. Se entiende por puntos críticos aquellos en los cuales una vez consolidadas las reformas pueden generarse procesos autosostenidos de cambio y desarrollo institucional. En lugar de cambios radicales, la experiencia comparada aconseja reformas progresivas, graduales, que vayan mejorando la capacidad de funcionamiento de estas instituciones más que remplazarlas de un momento a otro. Sin embargo, tampoco debemos permitir que la cautela y el conservadurismo limiten nuestra capacidad de reformas creativas y novedosas

therefore cannot simply be reduced to patterns of societal modernization; instead, prior hopes for democracy play an independent role in helping to strengthen and sustain democratic regimes”. P. Norris, *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*, Cambridge University Press, 2011, pp. 234-235. Véase también: M. L. Seymour y J. Lakin, *The Democratic Century*, The University of Oklahoma Press, Oklahoma, 2004. Véase, asimismo, Nohlen, quien señala: “[...] De ahí, la importancia de que “las instituciones por trasladar sean adaptables a las culturas domésticas, pues en su funcionamiento el contexto hace la diferencia”. D. Nohlen, *op. cit.*, 2011, p. 12.

simplemente por el temor al cambio. El apego a la tradición y al inmovilismo del *statu quo* es tan dañino como el cambio excesivo.

- **La simultaneidad de las medidas complementarias.** Las reformas deben inscribirse dentro de un contexto institucional más amplio, en el que se conciban acciones paralelas y complementarias que ayuden en su conjunto a los fines generales definidos en el punto primero. En este sentido resulta interesante concebir las reformas institucionales en términos de los incentivos concretos que se ofrecen a los actores políticos, para que éstos tengan el incentivo de modificar su comportamiento y de ajustarse a las nuevas finalidades que la reforma trae consigo.
- **La contextualización de las reformas.** Las reformas institucionales de carácter político no pueden ser consideradas fuera de su contexto político, socioeconómico, histórico y cultural. En otras palabras, una misma institución funcionará de forma diferente según el contexto en el que se encuentre. Las evidencias empíricas en materia de reforma política de los últimos años así lo confirman. Una buena ingeniería institucional que sepa responder a las necesidades de cada estructura social es condición necesaria pero no suficiente para asegurar la permanencia de la democracia. Las condiciones políticas, socioeconómicas y culturales en las que las instituciones operan son fundamentales para entender por qué ciertas reglas formales funcionan en un determinado contexto y fracasan en otro. De ahí la importancia, como bien recomienda Nohlen, de dejar de lado un debate basado en tipos ideales no contextualizados que aportan poco o nada.
- **La durabilidad y estabilidad de ciertas líneas principales de acción en lo que se refiere a las reformas políticas e institucionales.** Las reformas que correspondan a correlaciones políticas o balances de poder coyunturales y no se asienten en un amplio consenso social están condenadas al fracaso, al no responder a este requisito general de durabilidad y estabilidad. En términos de desarrollo, los actores requieren un horizonte de gran estabilidad en cuanto a las reglas del juego.

III) Reflexiones finales

Al cierre de esta investigación destacan, por su importancia, dos reflexiones finales.

La primera, las instituciones funcionan de forma diversa con base en el contexto socioeconómico y cultural en el que se desempeñan. Esto ha llevado a algunos a una visión pesimista y bastante determinista de los procesos de reforma: están abocados al fracaso cuando el contexto no reúne condiciones mínimas o una “masa crítica” necesaria para producir cambios sustanciales.

Sin embargo, nuestra opinión es diferente, sin caer en el extremo de un excesivo optimismo. Instituciones más democráticas y eficientes deberían inducir comportamientos más democráticos en las poblaciones por ellas gobernadas. Una mayor eficacia institucional debería verse reflejada en una mayor satisfacción pública y, por tanto, en un mayor reconocimiento de la ciudadanía hacia las elites e instituciones que los representan; en otras palabras, en un aumento de la legitimidad del sistema y de sus instituciones. Se iniciaría así un círculo virtuoso en el que instituciones más democráticas producirían comportamientos más democráticos, que a su vez tendrían como resultado un fortalecimiento de las primeras.

La segunda, la vida democrática es un caldo de cultivo vital y dinámico que suele propiciar cambios importantes en la cultura política y en lo que, hasta hace muy poco tiempo, las sociedades no podían admitir o siquiera imaginar. Estas tres décadas de reformismo sistemático validan la tesis de Hirschman:⁴³⁷ la democratización latinoamericana fue viable y será posible si somos capaces de trascender el fatalismo y nos colocamos al acecho de los acontecimientos históricos inusitados, de las raras y nuevas concatenaciones, de los pequeños senderos que nos permiten construir un cambio que nos conduzca hacia delante. Estas lecciones han sido corroboradas a lo largo de los últimos 30 años, y en un sentido muy profundo establecen el carácter cambiante que por necesidad —no por virtud— ha asumido la democracia en la región.

⁴³⁷ A. Hirschman, *op. cit.*, p. 9.

Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel, y Julieta Suárez Cao, "Post-Scriptum. Recorriendo los senderos partidarios latinoamericanos en la última década", en J. Abal Medina y M. Cavarozzi (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario (Argentina), 2002.
- Abal Medina, Juan Manuel, y Marcelo Cavarozzi (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario (Argentina), 2002.
- Acemoglu, Daron, y James A. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press, Nueva York, 2006.
- Alcántara, Manuel, *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*, ICPS, Barcelona, 2004.
- Alcántara, Manuel, "Calidad de la democracia y retos de la política en América Latina", en Seminario Democracia y Reformas Políticas en México y América Latina, Centro de Formación del Instituto Electoral del Estado de México, Toluca (México), 26 y 27 de noviembre de 2007.
- Alcántara, Manuel, "El rol y las capacidades de los partidos políticos en el escenario de pos-transición", Documento preparado para el Proyecto Democracia OEA, 2009.
- Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y de cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- Alcántara, Manuel, *Sistemas políticos de América Latina*, Tecnos, Madrid, 1999.
- Alcántara, Manuel, y Flavia Freidenberg, *Partidos políticos en América Latina*, Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- Alexander, Herbert, y Rei Shiratori (eds.), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Westview Press, Boulder (CO), 1994.
- Alexander, Robert J., *Political Parties of the Americas: Canada, Latin America, and the West*, Westport Greenwood Press, Westport (CT), 1982.
- Altman, David, y Aníbal Pérez Liñán, "Assessing the Quality of Democracy. Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries", *Democratization*, vol. 9, núm. 2 (Routledge, Londres, 2002), pp. 85-100.
- Ammar, Dina, "Public Funding of Political Parties. The Case of Egypt", en Conferencia sobre Integridad Política, Al Ahram Center for Political and Strategic Studies, Cairo, Egipto, 12 y 13 de enero de 2008.

- Amr, Dina, y Rainer Lisowski, "Political Finance in Old Dominions: Australia and Canada", en K. H. Nassmacher, *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Nomos, Baden-Baden, 2001.
- Andrea Sánchez, F. de, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, UNAM, México, 2002.
- Ansolabehere, Stephen, *et al.*, "Corruption and the Growth of Campaign Spending", en G. Lubenow, C., *A User's Guide to Campaign Finance Reform*, Rowman & Littlefield Publishers, Oxford (Inglaterra), 2001.
- Aragón, Manuel, y José Luis López, "Plebiscito", en *Diccionario electoral*, IIDH, San José (Costa Rica), 2000.
- Arredondo Ramírez, Pablo, "Los medios de comunicación y la contienda electoral del año 2000", *Revista Renglones*, vol. 15, núm. 46 (ITESO, México, agosto-noviembre, 2000).
- Artiga González, Álvaro, *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*, FUNDAUNGO, El Salvador, 2000.
- Avril, Pierre, "Regulation of Political Finance in France", en H. Alexander y R. Shiratori, *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Westview Press, Boulder (CO), 1994.
- Baca Olamendi, Laura, Judit Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidoro H. Cisneros, Germán Pérez Fernández del Castillo (comps.), *Léxico de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Ballington, Julie, "Gender Equality in Political Party Funding", en *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*, International IDEA, Estocolmo, 2003.
- Ballington, Julie, *et al.* (eds.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, International IDEA, Estocolmo, 2005:
http://www.idea.int/publications/wip/upload/WiP_Spanish_hires-final.pdf
- Barreto, Leonardo, y David Fleischer, *Reformas políticas y democracia en Brasil*, en D. Zovatto G. y J. J. Orozco Henríquez (coords.), *reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, IJ/UNAM, México, 2007.
- BBC Mundo, "Caso Maletín: apuntan al gobierno venezolano", BBC Mundo, 17 de octubre de 2008.
- BBC Mundo, "Caso maletín: cuatro detenidos en EE.UU", BBC Mundo, 13 de diciembre de 2007.
- Beato, Paulina, y Antonio Vives, *¿Por qué está quedando atrás América Latina?*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C., 2005.

- Becerra, Ricardo, "El Interés general en su desdicha", *Revista Configuraciones*, núm. 30 (Fundación Carlos Pereyra-Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 2009).
- Becerra, Ricardo, "La moral del estancamiento económico", *Nexos* 356, México, 2007, pp. 17-22.
- Becerra, Ricardo, "La urgencia de los partidos políticos de la post-transición o ¿cómo se gobierna la pluralidad?", *Revista Configuraciones*, año 2, núm. 10-11 (Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 2003).
- Bendel, Petra, "Los partidos políticos; condiciones de inscripción y reconocimiento legal," en D. Nohlen *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, IIDH-CAPEL-Universidad de Heidelberg-IDEA-TEPJFM-IFE-FCE, México, 2007.
- Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, vol. 1-A, Ediar, Buenos Aires, 2000.
- Biscaretti Di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado: las formas de Estado y las formas de gobierno, las constituciones modernas y 1988-1990 un trienio de profundas transformaciones constitucionales en Occidente*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- Blanco Valdés, Roberto L., *Los partidos políticos (temas clave de la Constitución española)*, Tecnos, Madrid, 1997.
- Blechinger, V., y K. H. Nassmacher, "Political Finance in Non-Western Democracies: Japan and Israel", en K. H. Nassmacher, *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, Nomos, Baden-Baden, 2001.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985.
- Bobbio, Norberto, Incola Mateuci y Gianfranco Pasquino (coords.), *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, México, 1998.
- Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- Boix, Carles, "Las elecciones primarias en el PSOE", *Claves de Razón Práctica*, núm. 83 (Promotora General de Revistas, Madrid, 1998), pp. 34-40.
- Bolívar, Simón, "Discurso ante el Congreso de Angostura (15 de febrero 1819)", en G. Couffignal, *Democracias posibles. El desafío latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Brewer-Carías y Allan R., *Principios fundamentales del derecho público*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2005.
- Brewer-Carías, Allan R., "Reforma electoral en el sistema político en Venezuela", en D. Zovatto G. y J. J. Orozco Henríquez (coords.), *reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, UNAM-IDEA, México, 2008.

- Buquet, Daniel, "Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina", *Revista Uruguay de Ciencia Política*, vol. 16 (Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 2007), pp. 35-49.
- Burdeau, Georges, *La democracia sin pueblo*, Ariel, Barcelona, 1968.
- Calderón, Fernando, "Panorama electoral de América Latina: ¿qué reemplaza al modelo neoliberal?", *Nueva Sociedad*, Edición especial, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, marzo de 2006: www.nuso.org/docesp/calderon_final.pdf
- Calle Lombana, H. de la, "Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Colombia", en P. del Castillo y D. Zovatto G. (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, IIDH-CAPEL, San José (Costa Rica), 1998.
- Calle Lombana, Humberto de la, "Financiamiento político: público, privado, mixto", en S. Griner y D. Zovatto G., *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA-IDEA, San José (Costa Rica), 2004: www.upd.oas.org/fiapp
- Calle Lombana, Humberto de la, "Instrumentos de la democracia directa: el caso de Colombia", en Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires, 14 y 15 de marzo de 2007.
- Calle Lombana, Humberto de la, "La crisis de los partidos políticos: ¿profundización o reforma? Hacia una agenda interamericana para la reforma y modernización de los partidos políticos", Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA, OEA, Washington, D.C., 2003: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/normas/El_desafio_del_Financiamiento/dream%20weaverr/OTROS%20DOCUMENTOS/Informe_FIAPP_Cartagena.pdf
- Calle Lombana, Humberto de la, "Reforma electoral en Colombia", en D. Zovatto y J. J. Orozco Henríquez (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, UNAM-IDEA, México, 2008.
- Calle Lombana, Humberto de la, "Reforma electoral en Colombia", en Daniel Zovatto G. y J. J. Orozco Henríquez (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina (1978-2007)*, IJ/UNAM-IDEA, México, 2008.
- Camou, Antonio, "Gobernabilidad", en L. Baca Olamendi *et al.*, *Léxico de la política*, FLACSO-FCE-CONACYT, México, 2000.
- Canache, Damaris, *Venezuela: Public Opinion and Protest in a Fragile Democracy*, North South Center Press University of Miami, Miami, 2002.
- Cardoso, Fernando Henrique, "Los partidos políticos", *Foreign Policy en Español*, Madrid, octubre-noviembre, 2005.
- Cardoso, Fernando Henrique, y Alejandro Foxley (eds.), *A medio camino. Nuevos desafíos de la democracia y el desarrollo en América Latina*, Uqbar-CIEPLAN, Santiago de Chile, 2009.

- Carey, John, "El bono de las primarias en América Latina", en A. Fontaine *et al.* (coords.), *Reforma de los partidos políticos en Chile*, PNUD-CEP-Libertad y Desarrollo, Proyectamérica-CIEPLAN, 2008.
- Carpizo, J., *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, IIJ/UNAM, México, 2007.
- Carpizo, J., *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1985.
- Carpizo, Jorge, "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?", *Cuestiones Constitucionales*, núm. 1 (IIJ/UNAM, México, 1999), pp. 49-84.
- Carrillo, Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Retos para la democracia*, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral, México, 2003.
- Casar, María Amparo, *Para entender la reforma política del Estado*, Nostra Ediciones, México, 2007.
- Casas Zamora, Kevin, "Financiamiento de campañas en Centroamérica y Panamá", *Cuadernos de CAPEL*, núm. 48 (IIDH-CAPEL, San José [Costa Rica], 2003).
- Casas Zamora, Kevin, "Regulando el financiamiento político en Costa Rica. Algunas reflexiones prácticas", en M. Prado, *Modernización del Estado costarricense*, Centro Internacional para el Desarrollo Humano-Fundación Konrad Adenauer, San José (Costa Rica), 2004.
- Casas Zamora, Kevin, *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*, European Consortium for Political Research, Colchester (Essex, Inglaterra), 2005.
- Casas Zamora, Kevin, y Daniel Zovatto G., "Para llegar a tiempo. Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina", *Nueva Sociedad*, núm. 225 (Fundación Friedrich Ebert, Nueva York, 2010), pp. 49-67.
- Castañeda, Jorge, "Candidaturas independientes", *Diario Reforma*, México, 15 de junio de 2005.
- Castillo, Pilar del, y Daniel Zovatto G. (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, IIDH-CAPEL, San José (Costa Rica), 1998.
- Cavarozzi, Marcelo, *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires, 1996.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina), *Balance preliminar de las economías de América Latina*, 2009: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/38062/2009-898-BPE_2009-WEB.pdf
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, 2010: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina), *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*, División de Asuntos de Género/CEPAL, Santiago de Chile, 2010: <http://www.eclac.org/oig/adiciones/>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina), *Panorama social de América Latina*, 2010: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/41799/PSE-panoramasocial2010.pdf>
- Cepeda-Ulloa, F., *Financiación de campañas políticas*, Editorial Ariel, Bogotá, Colombia, 1997.
- Chasquetti, Daniel, “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en J. Lanzaro (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2003.
- Cobo, Rosa, “Democracia paritaria y sujeto político feminista”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, vol. 36 (Departamento de Filosofía del Derecho Moral/Universidad de Granada, Granada, 2000), pp. 29-44.
- Colomer, Josep M., y Gabriel L. Negretto, “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, *Política y Gobierno*, vol. 10, núm. 1 (CIDE, México, 2003) pp. 13-40.
- Colomer, Josep, *¿Cómo votamos? Los sistemas electorales del mundo. Pasado, presente y futuro*, Gedisa, Barcelona, 2004.
- Colomer, Josep, “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas”, en J. M. Abal Medina y M. Cavarozzi, *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario (Argentina), 2002.
- Comblin, Joseph, *Le Pouvoir militaire en Amérique Latine; l'ideologie de la Sécurité Nationale*, J. P. Delarge Editeur, París, 1977.
- Comisión de la Verdad y de la Reconciliación, *Informe final*, Lima, 2003.
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, *Drogas y democracia. Hacia un cambio de paradigma*, 2010: www.drogasydemocracia.org
- Conadep (Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas), *Informe Nunca Más*, Fundación Acción Pro-Derechos Humanos, Buenos Aires, 1984.
- Coppedge, Michael, *A Classification of Latin American Political Parties*, Kellogg Institute, Evanston (IL), 1997.
- Córdova Vianello, Lorenzo, “La reforma electoral en México de 2007-2008. Reporte ejecutivo”, en D. Zovatto G. e I. Aguilar, *Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana*, International IDEA, Estocolmo, 2008.
- Córdova Vianello, Lorenzo, y Ciro Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y amigos de Fox*, Cal y Arena, México, 2006.

- Corrado, Anthony, *et al.*, *Campaign Finance Reform. A Sourcebook*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1997.
- Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, Sentencia núm. 6, 30 de septiembre de 2010: www.cedij.poderjudicial.go.nic
- Costa Rica. Asamblea Legislativa: http://www.asamblea.go.cr/Iniciativa_Popular/Lists/IniciativasRecibidas/AllItems.aspx
- Cox, Gary W., y Stern Morgenstern, "Reactive Assemblies and Proactive Presidents. A Typology of Latin American Presidents and Legislatures", documento preparado para el 21º Congreso Internacional de la Asociación de Estudios de América Latina, Chicago, 24-26 de septiembre de 1998.
- Crozier, Michel, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, Nueva York, 1975.
- Cumbre Europea Mujeres en el Poder, Declaración, Atenas, 3 de noviembre de 1992.
- Cumplido, Francisco, "El Estatuto jurídico de los partidos políticos", *Estudios Públicos*, núm. 14 (Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1984).
- D'Hondt, Victor, *La représentation proportionnelle des partis par un électeur*, Université de Gante, Gante (Bélgica), 1878.
- Da Silva, Jose Antonio, *Curso di direito constitucional positivo*, 9ª ed., Malheiros Editores, São Paulo, 1993.
- Dahl, Robert, *La poliarquía*, Editorial Rei, México, 1997.
- Dahlerup, Drude, "Comparative Studies of Electoral Gender Quotas in the Implementation of Quotas. Latin American Experiences", en International IDEA, *Workshop Report Series*, núm. 2, Estocolmo, 2003).
- Declaración de Atenas, 16 de abril de 2003, en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/75545.pdf
- Di Tella, Torcuato, *Diccionario de ciencias sociales y política*, Punto Sur, Buenos Aires, 1989.
- Diamond, Larry J., y Leonardo Morlino, *Assessing the Quality of Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Washington, D. C., 2005.
- Diamond, Larry J., y Richard Gunther, *Political Parties and Democracy*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 2001.
- Dos Santos, Mario R. (comp.), *¿Qué queda de la representación política?*, CLACSO, Nueva Sociedad, Caracas, 1994.
- Doublet, Yves-Marie, *L'Argent et la politique en France*, Ed. Economica, París, Francia, 1997.

- Doublet, Yves-Marie, y Jorge Malem, "Financiamiento, corrupción y gobierno", en M. Carrillo *et al.* (coords.), *Dinero y contienda político-electoral*, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral, México, 2003.
- Drucker, Peter F., *The New Realities*, Harper and Row, Nueva York, 1989.
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª ed, Ariel, Barcelona, 1980.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- Easterly, William, *The Elusive Quest for Growth: Economists Adventures and Misadventures in the Tropics*, MIT Press, Cambridge (MA), 2002.
- Economist Intelligence Unit, Index of Democracy, 2008: <http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>
- El Diario*, "Registran candidatura de Héctor Murguía", Ciudad Juárez (México), 23 de abril de 2009.
- El Universal*, "Héctor Murguía: los narcos en casa", México, 27 de marzo de 2009.
- Ellis, Andrew, Ben Reilly, Andrew Reynolds *et al.*, *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional*, IDEA-Instituto Federal Electoral-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2006: <http://www.idea.int/publications/esd/es.cfm>
- Elster, Jon, *Rendición de cuentas. La justicia transnacional en perspectiva histórica*, Editorial Katz, Buenos Aires, 2006.
- Enzensberger, Hans Magnus, *Zigzag*, Anagrama, Barcelona, 1999.
- Ewing, Keith D., *Money, Politics and Law. A Study of Electoral Campaign Finance Reform in Canada*, Clarendon Press, Oxford (Inglaterra), 1992.
- Fajnzylber, Fernando, *Industrialización e internacionalización en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- FEC (Federal Election Commission), *Alternative Dispute Resolution Program*, 2002: <http://www.fec.gov/pages/brochures/adr.shtml#What%20is%20ADR>
- FEC (Federal Election Commission), *Annual Report 1997*, Federal Election Commission, Washington, D.C., 1998.
- Fernández Baeza, Mario, "Partidos políticos", en *Diccionario electoral*, IDH-CAPEL, San José (Costa Rica), 2003.
- Ferreira Rubio, Delia, "Alianzas electorales", en *Diccionario electoral*, t. I, IIDH-CAPEL, San José (Costa Rica), 2003.

- Ferreira Rubio, Delia, "Financiamiento de los partidos políticos en Argentina", en Seminario La Legislación Comparada sobre Financiación de los Partidos Políticos, Montevideo, Uruguay, 27 y 28 de noviembre de 2007.
- Ferreira Rubio, Delia, *El control del financiamiento de los partidos en Argentina: ¿Qué cambió con la nueva ley?*, Universidad del CEMA, Buenos Aires, 2005: www.cema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/292.pdf
- Ferreira Rubio, Delia, *Rendición de cuentas y divulgación*, en S. Griner y D. Zovatto G. (coords.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA-IDEA, San José (Costa Rica), 2004.
- Ferreira, Raúl Gustavo, "Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos", en Jornadas sobre Reforma Política y Constitucional, Comisión de Asuntos Constitucionales, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, agosto de 2002.
- Fiallos Oyanguren, Mariano, "Derecho electoral y procesos electorales democráticos. La experiencia de Nicaragua (1984-1990)", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, Cámara de Diputados-IFE-TFE-UNAM, México, 1993.
- Fix-Zamudio, Héctor, "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año XX, núms. 58-59 (Instituto de Derecho Comparado-UNAM, México, enero-agosto de 1967).
- Flisfisch, Ángel, *Gobernabilidad y consolidación democrática*, FLACSO, Santiago de Chile, 1987.
- Fontaine, Arturo, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (coords.), *Reforma de los partidos políticos en Chile*, PNUD-CEP-Libertad y Desarrollo-Proyectamérica-CIEPLAN, 2008.
- Freedom in the World, *Map of Freedom in the World*, Freedom House, Washington, D.C., 2008: <http://www.freedomhouse.org>.
- Freidenberg, Flavia, "La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto", en F. Sánchez y J. Thompson (eds.), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*, IIDH-CAPEL, San José (Costa Rica), 2006. (Col. Cuadernos CAPEL, núm. 50.)
- Freidenberg, Flavia, *Democracia interna en los partidos políticos*, en D. Nohlen et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral en América Latina*, IIDH-IDEA-TEPJF-IFE-FCE, 2007.
- Freidenberg, Flavia, y Francisco Sánchez López, "¿Cómo se elige un candidato a presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 118 (Ministerio de la Presidencia, CEPC, Madrid, 2002), pp. 321-361: http://works.bepress.com/flavia_freidenberg/8

- Friedman, Benjamin, *The Moral Consequences of Economic Growth*, Random House, Nueva York, 2005.
- G. Couffignal, *Democracias posibles*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Galiacho, Juan Luis y Carlos Berbell, *Filesa. Las tramas del dinero negro en la política*, Temas de Hoy, Madrid, 1995.
- García Belaúnde, Domingo, "Reconstrucción del sistema político y la ingeniería constitucional", *Perú 2000. Un triunfo sin democracia*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 2000.
- García Díez, Fátima, *The Emergence of Electoral Reforms in Contemporary Latin America*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2001.
- García Laguardia, J. M., "Constitucionalización de los partidos políticos", en *Diccionario electoral*, IIDH-CAPEL, San José (Costa Rica), 2003.
- García Laguardia, Jorge Mario, "Nuevas instituciones de derecho electoral centroamericano", *Justicia Electoral*, núm. 1 (Tribunal Federal Electoral, México, 1992), pp. 5-17.
- García Laguardia, Jorge Mario, "Régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica", en *Sistemas electorales y representación política en América Latina*, Fundación Friedrich Ebert-Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1986.
- García Quesada, Ana Isabel, "Financiamiento político y perspectiva de género", en S. Griner y D. Zovatto G. (coords.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA-IDEA, San José (Costa Rica), 2004.
- García Rodríguez, Juan Ignacio, "Proceso y justicia electoral", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Cámara de Diputados-IFE-TFE-UNAM, México, 1993.
- Garretón, Manuel Antonio, *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*, Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires, 2000.
- Geddes, Barbara, "Initiation of New Democratic Institutions. Eastern Europe and Latin America", en A. Lijphart y C. H. Waisman, *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, Westview Press, Oxford (Inglaterra), 1996.
- Geddes, Barbara, y Artur Ribeiro-Neto, "Institutional Sources of Corruption in Brazil", *Third World Quarterly*, vol. 13, núm. 4 (Routledge, Londres, 1992), pp. 641.
- Gidlund, Gullan, y Ruud A. Koole, "Political Finance in North of Europe: The Netherlands and Sweden", en K. H. Nassmacher, *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Nomos, Baden-Baden, 2001.
- Gil Robles, José María, y Nicolás Pérez Serrano, *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1977.

- Gómez Castellanos, Rodolfo Martín, *Mercadotecnia política: uso y abuso en los procesos electorales*, Universidad Autónoma de Baja California, Baja California (México), 2006.
- González del Riego, Delfina, *Cincuenta años del voto femenino en el Perú: historia y realidad actual*, MIMDES, Lima, 2005.
- González Rissotto, Rodolfo, "Democracia directa: el caso de Uruguay", en A. Lissidini *et al.* (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*, Prometeo Editorial, Buenos Aires, 2009.
- González Varas, Santiago, *La Financiación de los partidos políticos*, Dykinson, Madrid, 1995.
- Griner, Steven, y Daniel Zovatto G., "Lectura regional comparada", en S. Griner y D. Zovatto G., *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA-IDEA, San José (Costa Rica), 2004.
- Griner, Steven, y Daniel Zovatto G., *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA-IDEA, San José (Costa Rica), 2004.
- Grofman, Bernard, y Arend Lijphart, *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Universidad de California, San Diego (CA), 1994.
- Gros Espiell, Héctor, "Uruguay", en D. Zovatto G., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM, México, 2004.
- Gros Espiell, Héctor, *La Corte electoral del Uruguay*, IIDH-CAPEL, San José (Costa Rica), 1990.
- Gross, Kenneth A., "The Enforcement of Campaign Finance Rules. A System in Search of Reform", en A. Corrado *et al.*, *Campaign Finance Reform. A Sourcebook*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1997.
- Hagopian, Frances, y Scott Mainwaring (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005.
- Hare, Thomas, *The Machinery of Representation*, Lincoln's Inn, Londres, 1857.
- Heinrich, Triepel, "Derecho constitucional y realidad constitucional", en K. Lenk y F. Neuman, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980.
- Hirschman, Albert O., "La Democracia en América Latina", *Vuelta*, núm. 116, pp. 28-30 (Editorial Vuelta, México, 1986).
- Hirschman, Albert O., *The Passions and the Interest: Political Arguments for Capitalism Before its Triumph*, Princeton University Press, Princeton, 1977.
- Hofnung, Menachem, "The Public Purse and the Private Campaign: Political Finance in Israel", *Journal of Law and Society*, vol. 23, núm. 1 (Wiley-Blackwell, Londres, marzo de 1996), pp. 132-148:
- Huntington, Samuel P., *La tercera ola. Democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994.

- Huntington, Samuel P., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Oklahoma, Norman (OK), 1991.
- Hurtado, Oswaldo, *Elementos para una reforma política en América Latina*, Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible (SGC-104), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2005.
- IDEA, International (Institute for Democracy and Electoral Assistance), *The International IDEA Handbook of Electoral Systems Design*, International IDEA, Estocolmo, 1997.
- IDEA, International (Institute for Democracy and Electoral Assistance), *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, International IDEA, Estocolmo, 2006.
- IDEA, International (Institute for Democracy and Electoral Assistance), *Workshop Report Series*, núm. 2, Estocolmo, 2003.
- IDEA, International (Institute for Democracy and Electoral Assistance), "The Implementation of Quotas: Latin American Experiences", *Quota Workshop Report Series*, núm. 2, International IDEA, Estocolmo, 2003.
- IDEA, International, "Voter TurnOut", base de datos sobre la participación electoral: www.idea.int
- IETD, *Equidad social y parlamentarismo*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 2010.
- Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Externado de Colombia y el Programa Estado de Derecho, "La reelección presidencial en las Américas", en Conferencia Internacional, Bogotá, Colombia, 13 y 14 de abril de 2011.
- International Centre for Prison Studies, *A Human Rights Approach to Prison Management*, King's College, Londres, 2010.
- Iturbe de Blanco, Eglé, *Las mujeres latinoamericanas en la alta gestión pública: logros y desafíos*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2003: <http://www.iadb.org/gabinete.doc>.
- Jacobson, G., "Money and Votes Reconsidered: Congressional Elections, 1972-1982", *Public Choice*, vol. 47, núm. 1 (Springer [NY], 1985), pp. 7-62,
- Janda, Kenneth, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Adopting Party Law*, National Democratic Institute for International Affairs, Washington, D.C., 2005.
- Jáquez, Antonio, "El Pemexgate, una novela de no-ficción", *Proceso*, México, 13 octubre de 2002.
- Jaramillo, Juan, "Los órganos electorales supremos", en D. Nohlen et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, IIDH-CAPEL-Universidad de Heidelberg-IDEA-TEPJFM-IFE-FCE, México, 2007.

- Jardim, Torquato, "Processo e justiça electoral (Introdução ao sistema eleitoral brasileiro)", *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, Cámara de Diputados-IFE-TFE-UNAM, México, 1993.
- Jarquín, Edmundo, y Koldo Echebarría, "El papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina, 1950-2005", en J. M. Payne *et al.* (coords.), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID-IDEA, Washington, D.C., 2006.
- Jones, Mark P., *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, University of Notre Dame Press, South Bend (IN), 1995.
- Jordan, David C., *Drug Politics: Dirty Money and Democracies*, University of Oklahoma Press, Norman (OK), 1999.
- Karl, Terry Lynn, "Economic Inequality and Democratic Instability", *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 1 (The Johns Hopkins University Press, Baltimore, enero de 2000), pp. 149-156.
- Katz, Richard S., "Democracy and the Legal Regulation of Political Parties", en USAID Conference on Changes in Political Parties, United States Agency for International Development, Washington, D.C., 1 de octubre de 2004.
- Katz, Richard S., y Robin Kolodny, "Party Organization as an Empty Vessel. Parties in American politics", en R. S. Katz y P. Mair, *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Sage Publications, Londres, 1994.
- Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, 2ª ed., Guadarrama, Barcelona, 1977.
- Kinzo-d'Alva Gil, Maria, "Funding Parties and Elections in Brazil", en P. Burnell y A. Ware (eds.), *Funding Democratization*, Manchester University Press, Manchester (Estados Unidos), 1998.
- Klee, Gudrun, "Financing Parties and Elections in Small European Democracies: Austria and Sweden", en A. Gunlicks, *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Westview Press, Boulder (CO), 1993.
- Koole, Ruud, "Political Finance in Western Europe: Britain and France", en K. H. Nassmacher, *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, Nomos, Baden-Baden, 2001.
- Kornblith, Miriam, "Democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela", en Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires, 14 y 15 de marzo de 2007, en: http://www.dd-la.ch/download/Kornblith_Miriam.pdf
- Kumar, Amartya, *Development as Freedom*, Knopf, Nueva York, 1999.
- La Nación*, "Lula llamó dictadorcitos a quienes se creen insustituibles en el poder", 27 de agosto de 2007: <http://m.lanacion.com.ar/938263-para-lula-los-que-se-creen-insustituibles-son-dictadorcitos>

- Laakso, Markku, y Rein Taagepera, "Effective Number of Parties. A Measure with Application to Western Europe", *Comparative Political Studies*, vol.12, núm. 1 (Sage Publications, Londres, 1979), pp. 3-27.
- Lagos, Ricardo, entrevista, *El País*, Madrid, 5 de diciembre de 2004: <http://www.elpais.com/articulo/reportajes>
- Lamounier, Bolívar, y Dieter Nohlen (comps.), *Presidencialismo ou parlamentarismo*, IDESP-Edições Loyola, São Paulo, 1993.
- Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas*, FLACSO, Buenos Aires, 2001.
- LaPalombara, Joseph, y Myron Weiner, *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966.
- Larserud, Stina, y Rita Taphorn, *Designing for Equality: Best-Fit, Medium-Fit and Non-Favourable Combinations of Electoral Systems and Gender Quotas*, International IDEA, Estocolmo, 2007: http://aceproject.org/eroen/topics/electoralsystems/Idea_Design_low.pdf
- Latinobarómetro, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2007: <http://www.der.oas.org/INFORME%20LB%202007.pdf>
- Latinobarómetro, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2008: http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf
- Latinobarómetro, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2009: <http://e-lecciones.net/archivos/loultimo/LATINOBAROMETROLite%202009.pdf>
- Latinobarómetro, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2010: http://www.infoamerica.org/primeras/latinobarometro_2010.pdf
- Lazarte, Jorge, *Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro: política y democracia en Bolivia a principios del siglo XXI*, Friedrich Ebert Stiftung-ILDIS-Plural Editores, La Paz (Bolivia), 2005.
- Lenk, Kurt y Franz Neuman (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980.
- Levine, Daniel H., y José E. Molina (eds.), *The Quality of Democracy in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (CO), 2011.
- Levine, Daniel H., y José E. Molina, "Measuring the Quality of Democracy", en D. Levine y J. Molina, *The Quality of Democracy in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (CO), 2011.
- Levitsky, Steven, "Argentina Democratic Survival Amidst Economic Failure", en F. Hagopian, *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005.

- Levitsky, Steven, y Lucas R. Way, "International Linkage and Democratization", *Journal of Democracy*, vol. 16, núm. 3 (The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2005), pp. 20-34.
- Levush, Ruth (coord.), *Campaign Financing of National Elections in Foreign Countries*, preparado por el personal de Law Library of Congress, Washington, D.C., 1991.
- Lijphart, Arend, "Constitutional Design for Divides Societies", *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 2 (The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2004), pp. 96-109.
- Lijphart, Arend, "Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas", en J. J. Linz y Arturo Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- Lijphart, Arend, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford University Press, Oxford (Inglaterra), 1994.
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy*, Yale University Press, New Haven (CT), 1999.
- Lijphart, Arend, y Carlos H. Waisman, *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, Westview Press, Oxford (Inglaterra), 1996.
- Linz, Juan J., "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?", en J. J. Linz y A. Valenzuela (comps.), *The Failure of Presidential Democracy* (cap. 1) The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994.
- Linz, Juan J., "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1 (The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1990a), pp. 51-69.
- Linz, Juan J., "The Virtues of Parlamentarism", *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 4 (The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1990b), pp. 35-39.
- Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial, México, 1990.
- Linz, Juan J., *Michels e il suo contributo alla sociologia politica*, Il Mulino, Bolonia, 1966.
- Linz, Juan J., y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo. Perspectiva comparada*, vol. 1, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- Linz, Juan J., y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo. El caso de Latinoamérica*, vol. 2, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- Linz, Juan J., y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- Linz, Juan J., y Arturo Valenzuela (comps.), *The Failure of Presidential Democracy*, cap. 1, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994.
- Lissidini, Alicia, "Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades", en A. Lissidini et al. (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*, CLACSO, Buenos Aires, 2011a.

- Lissidini, Alicia, "Democracia directa", en I. Renfer, *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela*, Prometeo Editorial, Buenos Aires, 2011b.
- Lissidini, Alicia, "La historia de los plebiscitos en el Uruguay: ni tan democráticos ni tan autoritarios (1917-1971)", en *Cuadernos del CLAEH*, núm. 81-82 (Revista Uruguaya de Ciencias Sociales. Editada por Centro Latinoamericano de Economía Humana, 2ª serie, año 23, 1998/1-2).
- Lissidini, Alicia, *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*, CLACSO, Buenos Aires, 2011c: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/lisidini/lisidini.pdf>
- Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.), *Democracia directa en América Latina*, Prometeo Editorial, Buenos Aires, 2009.
- Llanos, Beatriz, y Kristen Sample, *Treinta años de democracia: ¿En la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, International IDEA, Estocolmo, 2008.
- Loewenstein, Karl, "La 'presidencia' fuera de los Estados Unidos (Estudio comparativo de instituciones políticas)", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año 2, núm. 5 (Instituto de Derecho Comparado, México, 1949), pp. 21-28.
- Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución* (trad. Alfredo Gallego), 2ª ed., Editorial Ariel, Barcelona, 1976.
- Lora, Eduardo A., y Ugo G. Panizza, "Structural Reforms in Latin America Under Scrutiny", documento preparado para el seminario Reforming Reforms, IADB-IAIC, Fortaleza (Brasil), 11 de marzo de 2002, en: <http://www.iadb.org/res>
- Lucas Verdú, Pablo, *Principios de ciencia política*, Tecnos, Madrid, 1977.
- Luna, Michel, Myriam Méndez Montalvo, Daniel Zovatto G., "Comisiones de la verdad. La experiencia latinoamericana", *Nexos*: 47, vol. XXVI, núm. 319, año 26, 2004, pp. 47-53.
- Luna, Michel, Myriam Méndez Montalvo, Daniel Zovatto G., "Experiencias latinoamericanas de comisiones de la verdad", *Arcanos*, núm. 9 (Corporación Nuevo Arco Iris, Bogotá, 2003), pp. 18-28.
- Mahoney, James, "Path Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective", *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, núm. 1, 2001, pp. 111-141.
- Mainwaring, S., y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Palo Alto (CA), 1995.
- Mainwaring, S., y Timothy R. Scully (eds.), *Democratic Governance in Latin America*, Stanford University Press, Palo Alto (CA), 2009.

- Mainwaring, S., y Timothy R. Scully, "Introduction: Party Systems in Latin America", en S. Mainwaring y T. R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Palo Alto (CA), 1995, pp. 1-34.
- Mainwaring, Scott, "Presidentialism, Multipartidism, and Democracy. The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, vol. 24, núm. 1 (Sage, Londres, 1993), pp. 198-228.
- Mainwaring, Scott, y Aníbal Pérez-Liñán, "Latin American Democratization Since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns and Erosions", en S. Mainwaring y F. Hagopian, *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005.
- Mainwaring, Scott, y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, 1997.
- Mainwaring, Scott, y Matthew Soberg Shugart, "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate", en S. Mainwaring y M. S. Shugart (eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1997 y 2002.
- Mainwaring, Scott, y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002.
- Manin, Bernard, "Metamorfosis de la representación", en M. Dos Santos (coord.), *¿Qué queda de la representación política?*, CLACSO-Nueva Sociedad, Caracas, 1994.
- Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- Maravall, José María, *Los resultados de la democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.
- Mariani, Rodolfo, *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, PNUD, Lima, 2008.
- Marshall, Thomas Humphrey, "Citizenship and Social Class", en T. H. Marshall (comp.), *Class, Citizenship and Social Development*, Doubleday, Garden City (NY), 1965.
- Mateo Díaz, Mercedes, y J. M. Payne, "Trends in Electoral Participation", en *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, IDB-IDEA-David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University, Washington, D.C., 2007.
- Mayorga, René Antonio, "El financiamiento de los partidos políticos en Bolivia", en P. del Castillo y D. Zovatto G. (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, IIDH-CAPEL, San José (Costa Rica), 1998.
- Mendilow, Jonathan, "Public Party Funding and Party Transformation in Multiparty Systems", *Comparative Political Studies*, vol. 25, núm. 1 (Sage Publications, Londres, 1992), pp. 90-117.
- Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu Editores, Madrid, 2008 [*Political Parties: A*

Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracies, Free Press, Washington, 1966].

Millán González, Nabor, "Partidos políticos y democracia", *Revista Iniciativa*, núm. 16 (Instituto de Estudios Legislativos, México, 2002), p. 9.

Miró Quesada, Francisco, "Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en el Perú", en P. del Castillo y D. Zovatto G. (eds.), *La Financiación de la política en Iberoamérica*, IIDH-CAPEL, San José (Costa Rica), 1998.

Molina, José E., "Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidentes y legislatura", *América Latina Hoy*, vol. 29 (Universidad de Salamanca, Salamanca [España], 2001), pp. 15-29.

Molina, José E., y Daniel H. Levine, *The Quality of Democracy in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 2011.

Montero, José Ramón, Richard Gunther y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, Editorial Trotta, Madrid, 2007.

Moreno, Luis Alberto, y Vidar Helgesen, "Prólogo", en J. M. Payne *et al.* (coords.), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID-IDEA, Washington, D.C., 2006.

Morgenstern, Scott, y Benito Nacif, *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, 2002.

Morlino, Leonardo, "Good and Bad Democracies. How to Conduct Research into the Quality of Democracy", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 20, núm. 1 (Routledge, Londres, 2004), pp. 5-27.

Morlino, Leonardo, *Calidad democrática entre líderes y partidos*, Istituto Italiano di Scienze Humane, Florencia, 2008.

Morlino, Leonardo, *Democracias y democratizaciones*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2009. (Col. Monografías, núm. 267.)

Morodo, Raúl, y Pablo Lucas Murillo de la Cueva, *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, UNAM, México, 2001.

Mosca, Gaetano., *The Ruling Class*, Greenwood Press, Westport (CT), 1939.

Müller, Wolfgang C., "The Development of Austrian Party Organizations in the Post-War Period", en R. A. Katz y P. Mair, *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Sage Publications, Londres, 1994.

Munck, Gerardo L., y Jay Verkuilen, "Conceptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices", *Comparative Political Studies*, vol. 35, núm. 1 (Sage Publications, Londres, febrero de 2002), pp. 5-34.

- Mustapic, Ana María, "Del malestar con los partidos a la renovación de los partidos", en *Cohesión social en América Latina: bases para una nueva agenda democrática*, Instituto Fernando Henrique Cardoso-CIEPLAN, São Paulo, 2008.
- Naím, Moisés, *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Editorial Debate, Barcelona, 2006.
- Naím, Moisés, *Latin America's Journey to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy*, ICS Press, San Francisco, 1995.
- Nassmacher, Karl Heinz, "Political Finance in West Central Europe: Austria, Germany, Switzerland", en K. H. Nassmacher, *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, Nomos, Baden-Baden, 2001.
- Navarro Méndez, José Ignacio, *Partidos políticos y democracia interna*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.
- Negretto, Gabriel L., "Choosing How to Choose Presidents. Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America", *The Journal of Politics*, vol. 68, núm. 2, 2006, pp. 421-433.
- Negretto, Gabriel L., "Paradojas de la reforma constitucional en América Latina", *Journal of Democracy en Español*, vol. 1, núm. 1 (Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2009), pp. 38-54.
- Nohlen, Dieter, "Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas", en D. Nohlen y M. Fernández (eds.), *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
- Nohlen, Dieter, "El presidencialismo: análisis y diseños institucionales en su contexto", *Revista de Derecho Público*, núm. 74, Santiago de Chile, 2011.
- Nohlen, Dieter, "La reelección", en D. Nohlen et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, IIDH-Universidad de Heidelberg-IDEA-TEPJF-IFE-FCE, México, 2007.
- Nohlen, Dieter, "Presidencialismo versus parlamentarismo", en D. Nohlen y M. Fernández (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998.
- Nohlen, Dieter, "Prólogo", en D. Zovatto G. y J. J. Orozco Henríquez (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, IIJ/UNAM-IDEA, México, 2008.
- Nohlen, Dieter, Daniel Zovatto G., José de Jesús Orozco, José Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, IIDH-CAPEL-Universidad de Heidelberg-IDEA-TEPJFM-IFE-FCE, México, 2007.
- Nohlen, Dieter, *El Institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, UNAM-Editorial Porrúa, México, 2006.

- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Nohlen, Dieter, *Sobre democracia electoral. La importancia de lo electoral en el desarrollo político de América Latina*, 2011: www.trife.gob.mx/ccje/Archivos/ponencias/ConferenciaDieterNohlen%5B1%5D.pdf
- Nohlen, Dieter, y Mario Fernández (eds.), *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
- Nohlen, Dieter, y Mario Fernández, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998.
- Norris, Pippa, *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge University Press, Nueva York, 2011.
- Nueva Sociedad, “¿Sin salida? Las cárceles en América Latina”, *Nueva Sociedad*, núm. 208 (Fundación Friedrich Ebert, marzo-abril, 2007), pp. 103-117.
- Núñez, A., “Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos en México”, Taller Sobre Financiamiento Político, organizado por la Organización de Estados Americanos e International IDEA, San José (Costa Rica), 8 y 9 de agosto de 2003.
- O’Connor, James, *La crisis fiscal del Estado*, Península, Barcelona, 1994.
- O’Donnell, Guillermo A., “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1 (The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994), pp. 55-69.
- O’Donnell, Guillermo A., “Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America”, en Juan E. Méndez *et al.* (eds.), *(Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, University of Notre Dame Press-Helen Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame (IN), 1999.
- O’Donnell, Guillermo A., *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007.
- OEA (Organización de los Estados Americanos), *Carta Democrática Interamericana*, Washington, D.C., 2001.
- OEA (Organización de los Estados Americanos), *Nuestra democracia*, Informe, PNUD-OEA-FCE, México, 2010.
- Offe, Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Editorial Sistema, Madrid, 1988.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas), Asamblea General, *Special Session on the World Drug Problem. World Drug Report. Executive Summary*, UNODC, Ginebra, 2004.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas), Asamblea General, *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)*, Washington, D.C., 1979.

- ONU (Organización de las Naciones Unidas), *Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos*, Washington, D.C., 1976.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas), *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Washington, D.C., 1948.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas), *Optional Protocol to Women's Convention Comes to Into Force*, Washington, D.C., 2000: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>
- Orozco Henríquez, José de Jesús, "El contencioso electoral, la calificación electoral", en D. Nohlen *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, IIDH-Universidad de Heidelberg-IDEA-TEPJF-IFE-FCE, México, 2007.
- Orozco Henríquez, José de Jesús, "Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México", en A. Fontaine *et al.*, *Reforma de los partidos políticos en Chile*, PNUD-CEP-Libertad y Desarrollo-CIEPLAN, Santiago de Chile, 2008.
- Orozco Henríquez, José de Jesús, "La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional", en VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, diciembre de 2003.
- Orozco Henríquez, José de Jesús, "La división de poderes", en *Derechos del pueblo mexicano*, 3ª ed., Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, México, 1985.
- Orozco Henríquez, José de Jesús, "Los sistemas de justicia electoral en el derecho comparado", en J. J. Orozco Henríquez, *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, TEPJF, México, 2001.
- Orozco Henríquez, José de Jesús, *El derecho constitucional consuetudinario*, UNAM, México, 1983.
- Orozco Henríquez, José de Jesús, y D. Zovatto G., "Alcance de los poderes presidenciales en los países latinoamericanos", en A. Ellis *et al.*, *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, UNAM-IDEA Internacional, México, 2009.
- Ortega y Gasset, José, *La rebelión de las masas*, Editorial Austral, Madrid, 2005.
- Ortiz Ortiz, Richard, "Introducción. Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina", en D. Nohlen, *El Institucionalismo contextualizado*, Editorial Porrúa, México, 2006.
- Ostrogorski, Moisei, *La democracia y los partidos políticos*, Trotta, Madrid, 2008.
- Pachano, Simón, "Democracia directa en Ecuador", en Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires, 14 y 15 de marzo de 2007: <http://www.gobernabilidadandina.org/download/1196224055.pdf>
- Pajares Montolío, E., *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.

- Palmer, David Scott, "Peru. Collectively Defending Democracy in the Western Hemisphere", en T. Farer, *Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the Americas*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.
- Paramio, Ludolfo, "América Latina en los noventas", *Nexos*, núm. 168 (Nexos, Sociedad, Ciencia y Literatura, México, 1 de diciembre de 1991): <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=268701>
- Paramio, Ludolfo, "Reforma del Estado y reforma política", Ponencia introductoria de la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San José (Costa Rica), 8 y 9 de julio de 2004.
- Pareto, Vilfredo, *Trattato di sociologie generale*, Barberá, Florencia, 1923.
- Park, Ch. W., "Financing Political Parties in South Korea: 1988-1991", en H. Alexander y R. Shiratori, *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Westview Press, Boulder (CO), 1994.
- Pasquino, Gianfranco, *Sistemas políticos comparados*, Prometeo Libros-Bononiae Libris, Buenos Aires, 2004.
- Payne, J. Mark, "Sistemas de partidos y gobernabilidad democrática", en J. M. Payne *et al.* (coords.), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID-IDEA, Washington, D.C., 2006.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G., Mercedes Mateo Díaz (coords.), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID-IDEA, Washington, D.C., 2006.
- Paz, Octavio, *Tiempo nublado*, Seix Barral, Barcelona, 1983.
- Peeler, John A., *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela*, University of North Carolina Press, Chapel Hill (NC), 1985.
- Perelli, Carina, "Reformas a los sistemas electorales. Algunas reflexiones desde la práctica", *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 1 (Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2006), pp. 203-211.
- Perelli, Carina, Sonia Picado, Daniel Zovatto G. (comps.), *Partidos y clase política en los 90*, IIDH-CAPEL, San José (Costa Rica), 1995.
- Pérez Liñán, Aníbal, "Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política. Perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales", *América Latina Hoy*, núm. 49 (Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca [España], 2008), pp. 105-126.
- Pérez Liñán, Aníbal, "Los efectos del ballotage en los sistemas electorales y de partidos en América Latina", en II Seminario Iberoamericano sobre Partidos Políticos, Cartagena de Indias (Colombia), 19-22 de septiembre de 2006.
- Peschard, Jacqueline, "El Sistema de cuotas en América Latina. Panorama general", en J. Ballington y M. Méndez-Montalvo (eds.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los*

números, Estocolmo, International IDEA, 2002, pp. 173-186:
http://www.idea.int/publications/wip/upload/chapter_04a-CS-LatinAmerica.pdf

- Peza, José Luis de la, "Candidaturas independientes", en D. Nohlen *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE-IIDH-Universidad de Heidelberg-IDEA-IFE, México, 2007.
- Pharr, Susan J., y Robert D. Putman, *Dissaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries*, Princeton University Press, Princeton (NJ), 2000.
- Pierson, Paul, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, vol. 92, núm. 4, 2000, pp. 251-267.
- Pinto-Duschinsky, Michael, "Financing Politics: A Global View", *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 4 (USAID, Washington, D.C., 2002).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), *Índice de democracia electoral*, PNUD, Washington, D.C., 2004.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Informe *Nuestra democracia*, PNUD-OEA-FCE, México, 2010.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe. Actuar sobre el futuro, romper la transmisión inter generacional de la desigualdad*, 2010:
<http://hdr.undp.org/es/informes/regional/destacado/RHDR-2010-RBLAC.pdf>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004:
<http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>
- Pollock, James Kerr, *Money and Politics Abroad*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1932.
- Portantiero, Juan Carlos, *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1988.
- Presno, Miguel Ángel, "La superación del transfuguismo en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 277 (Ministerio de la Presidencia-Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, mayo-agosto de 1998), pp. 117-136.
- Przeworski, Adam, *Democracia y mercado*, Cambridge University Press, Madrid, 1995.
- Przeworski, Adam, y J. M. Maravall, *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press, Nueva York, 2003.
- Pujas, Véronique, y Martin Rhodes, *Party Finance and Political Scandal in Latin Europe*, European University Institute-Robert Schuman Centre, Florencia, 1998.

- Pulzer, Peter, "Votes and Resources: Political Finance in Germany", *German Politics and Society*, vol. 19, núm. 1 (BMW Center for German and European Studies, Washington, D.C., 2001).
- Rabie, Amr Hashem, "Financing Egyptian Political Parties", en Conferencia sobre Integridad Política, organizada por Al Ahram Center for Political and Strategic Studies, Cairo, Egipto, 12 y 13 de enero de 2008.
- Rae, Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven, 1971.
- Ramos Jiménez, Alfredo, *Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas*, Universidad de Los Andes, Mérida (Venezuela), 1995.
- Reniu i Vilamala, Josep María, "Transfuguismo", en R. Reyes (dir.), *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Plaza y Valdés, Madrid y México, 2008, y Universidad Complutense de Madrid: www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm
- Rhodes, Martin, "Financing Party Politics in Italy. A Case of Systemic Corruption", *West European Politics*, vol. 20, núm. 1 (Routledge, Londres, 1997), pp. 54-80.
- Rial, Juan, "Coalición de partidos", en *Diccionario electoral*, IIDH-CAPEL, San José (Costa Rica), 2000.
- Ríos Tobar, Marcela, *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Catalonia, Santiago de Chile, 2009.
- Rodríguez Raga, Juan Carlos, y Felipe Botero, "Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia", *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 1 (Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2006), pp. 38-151.
- Rodrik, Dani, "Institutions for High-Quality Growth: What They are and How to Acquire Them", *Studies in Comparative Development*, vol. 35, núm. 3, 2000, pp. 3-31.
- Rosanvallon, Pierre, *La Contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Manantial, Buenos Aires, 2007.
- Rosenn, K., "The Protection of Judicial Independence in Latin America", *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, t. II, UNAM, México, 1998.
- Rouquié, Alain, *A la sombra de las dictaduras. La democracia en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 2011.
- Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. Reforming Electoral Democracy, vol. I., *Final Report*, Canadá, 1991.
- Roza, Vivian, y Gisela Garzón de la Rosa (coords.), *Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente*, International IDEA-BID, Estocolmo, 2010.

- Sabsay, Daniel, "Status constitucional y legal de los partidos políticos: proceso electoral y regímenes políticos", en *Memoria del II Curso Anual Interamericano de Elecciones*, IIDH-CAPEL, San José (Costa Rica), 1989.
- Santamaría Pastor, J. A., e I. Jiménez de la Calle, *Principios jurídicos del derecho administrativo*, Plaza Edición, Madrid, 2011.
- Sartori, Giovanni, "Neither Presidentialism nor Parlamentarism", en J. J. Linz y A. Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994.
- Sartori, Giovanni, *Homo videns: la sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1998.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 2000 [*Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Nueva York, 1976].
- Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Alianza Universidad, México, 1989.
- Schattschneider, Elmer E., *Party Government*, Transaction Publishers, New Jersey, 2004.
- Schattschneider, Elmer E., *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Harcourt Brace Jovanovich College Publishers, Fort Worth (TX), 1975, p. 119 [Holt, Rinehart and Winston, Nueva York, 1960].
- Schumpeter, Joseph Alois, *Teoría del desenvolvimiento económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1934.
- Sen, Amartya K., *Development as Freedom*, Knopf, Nueva York, 1999.
- Seymour, Martin Lipset, y Jason Lakin, *The Democratic Century*, The University of Oklahoma Press, Oklahoma, 2004.
- Shugart, Matthew Soberg, y John L. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Nueva York, 1992.
- Shugart, Matthew Soberg, y Scott Mainwaring, "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate", en S. Mainwaring y M. S. Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Cambridge University Press, Cambridge (MA), 2002.
- Smith, Bradley A., *Unfree Speech: The Folly of Campaign Finance Reform*, Princeton University Press, Princeton, 2001.
- Smith, Peter H., *Democracy in Latin America. Political Change in Comparative Perspective*, University Press, Oxford (Inglaterra), 2005.

- Sojo, Carlos, *Democracias con fracturas: gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica*, FLACSO, San José (Costa Rica), 1999.
- Sorauf, Frank J., *Inside Campaign Finance. Myths and Realities*, Yale University Press, New Haven, 1992.
- Stanbury, W. T., "Financing Federal Politics in Canada in an Era of Reform", en A. Gunlicks, *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Westview Press, Boulder (CO), 1993.
- Stiglitz, Joseph E., "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 80 (CEPAL, Santiago de Chile, 2003).
- Stiglitz, Joseph E., *Cómo hacer que funcione la globalización*, Taurus, México, 2006.
- Suárez, W. C., "El Poder Ejecutivo en América. Su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 29 (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1982), pp. 109-144.
- Taagepera, Rein, *Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford (Inglaterra), 2007.
- The Economist*, "Drugs are Back", *The Economist*, Estados Unidos, 25 de mayo de 1996a.
- The Economist*, "Well, I never, says the President", *The Economist*, Estados Unidos, 29 de junio de 1996b.
- The New York Times*, "Conviction in Spy Case over Cash-Filled Suitcase", *The New York Times*, Nueva York, 3 de diciembre de 2008.
- Thibaut, Bershard, "Instituciones de democracia directa", en D. Nohlen *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, IIDH-CAPEL-Universidad de Heidelberg-IDEA-TEPJFM-IFE-FCE, México, 2007.
- Thorp, Rosemary, *Progreso, pobreza y desarrollo. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, BID, Washington, D.C., 1998.
- Torres Rivas, Edelberto, y Carla Aguilar, "Financiación de partidos y campañas electorales. El caso guatemalteco", en P. del Castillo y D. Zovatto G. (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, IIDH-CAPEL, San José (Costa Rica), 1998.
- Transparencia Internacional (IT), "Índice de Percepción de la Corrupción, 2009": [http://www.transparencia.org.es/indice%20de%20percepci%C3%B3n%202009/Tabla%20sint%C3%A9tica.CPI 2009 table spanish.pdf](http://www.transparencia.org.es/indice%20de%20percepci%C3%B3n%202009/Tabla%20sint%C3%A9tica.CPI%202009%20table%20spanish.pdf)
- Transparency International (TI), *Global Corruption Report 2004*, Pluto Press, Londres, 2004.
- Tribunal Federal Electoral de México (TRIFE), *Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de*

presidente electo; Resolución del 5/9/2006, México, 2006:
<http://www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/Informes/DICTAMEN.pdf>

UE (Unión Europea), Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, *Informe final elecciones parlamentarias*, Caracas, 2005:
http://www.sumate.org/Elecciones/2005Parlamentarias/2005_informe_final_Union_Europea.pdf

UE (Unión Europea), Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, *Informe final elección presidencial*, Caracas, 2006.
http://www.sumate.org/Elecciones/2006Presidenciales/2006_informe_final_Union_Europea.pdf

Ugalde, Luis Carlos, "Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: el caso del veto presidencial, relaciones entre gobierno y Congreso", en *Relaciones entre Gobierno y Congreso*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, México, 2002.

Urruty, Carlos A., "La justicia electoral en la República Oriental del Uruguay, *Justicia Electoral*, núm. 1 (Tribunal Federal Electoral, México, 1992), pp. 31-42.

Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, UNAM, México, 2003.

Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, UNAM, México, 1974.

Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, UNAM, México, 2007.

Valdés Prieto, Salvador (coord.), "Proposiciones sobre el financiamiento de la actividad política", *Estudios Públicos*, núm. 78 (Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 2000), pp. 385-564.

Valdez Zepeda, Andrés, "México en su encrucijada: un análisis de la elección presidencial del 2006", *Contratexto Digital*, año 4, núm. 5 (Universidad de Lima, Lima, 2006), pp. 1-13.

Valenzuela, Arturo, "Partidos políticos y el desafío de la democracia en América Latina", en IV Reunión Plenaria: Círculo de Montevideo, Madrid, 13 y 14 de octubre de 1998:
http://www.circulodemontevideo.com/files/Cuarta_Reunion_Plenaria.pdf

Valenzuela, Arturo, "The Crisis of Presidentialism", en S. Mainwaring y A. Valenzuela, *Politics, Society, and Democracy in Latin America*, Westview Press, Boulder (CO), 1998.

Vallés, Josep, y Agustí Bosch, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997. (Ciencia Política.)

Vanossi, Jorge, *Teoría constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 2000.

Vargas Machuca, Ramón, "A vueltas con las primarias del PSOE: ¿por qué cambian los partidos?", *Claves de Razón Práctica*, núm. 86 (Promotora General de Revistas, Madrid, 1998), pp. 11-21.

- Vargas, Mauricio, Jorge Lesmes y Edgar Téllez, *El Presidente que se iba a caer. Diario secreto de tres periodistas sobre el 8000*, Planeta, Bogotá, 1996.
- Vega, Pedro de, *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.
- Villegas Antillón, Rafael, "El Tribunal Supremo en la Constitución de Costa Rica", *Justicia Electoral*, núm. 1 (Tribunal Federal Electoral, México, 1992), pp. 43-51.
- Von Mettenheim, K., *Presidential Institutions and Democratic Politics*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997.
- Walecki, Marcin, "Political Finance in Central Eastern Europe", en K. H. Nassmacher, *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Nomos, Baden-Baden, 2001.
- Walecki, Marcin, *Money and Politics in Poland*, Institute of Public Affairs, Varsovia, 2005.
- Ward, Gene, "Disclosure Requirements in Political Party and Campaign Financing", en Reunión del Foro Interamericano de Partidos Políticos, II, British Columbia University, Vancouver, 4 a 6 de diciembre de 2002.
- Welch, W. P., "The Effectiveness of Expenditures in State Legislative Races", *American Political Research*, vol. 4, núm. 3 (Sage Publications, Londres, 1976), p. 333.
- Woldenberg, José, "El modelo de financiación de los partidos políticos en México", en P. del Castillo y D. Zovatto G. (eds.), *La Financiación de la política en Iberoamérica*, IIDH-CAPEL, San José (Costa Rica), 1998: www.cedij.poderjudicial.go.nic
- Woldenberg, José, "Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral", en M. Carrillo et al. (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Retos para la democracia*, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral, México, 2003.
- Woldenberg, José, *Después de la transición: gobernabilidad, espacio público y derechos*, Editorial Cal y Arena, México, 2006.
- Yáñez, Ana María, "Quotas and Democracy in Peru", en *The Implementation of Quotas: Latin American Experiences*, Workshop Report, Lima, International IDEA, Estocolmo, 23-24 de febrero de 2003: <http://www.idea.int/publications>
- Zovatto G., Daniel (comp.), *Regulación de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IDEA Internacional, México, 2006: http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc186/Daniel_Zovatto.pdf
- Zovatto G., Daniel, "Agendas regionales en escenarios de conflicto en América Latina a inicios del siglo XXI", conferencia inaugural del Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Córdoba (Argentina), 15 de noviembre de 2005.
- Zovatto G., Daniel, "América Latina", en M. Carrillo et al. (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Retos para la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

Zovatto G., Daniel, "El financiamiento electoral: subvenciones y gastos", en D. Nohlen *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, IIDH-CAPEL-Universidad de Heidelberg-IDEA-TEPJFM-IFE-FCE, México, 2007.

Zovatto G., Daniel, "La democracia interna de los partidos políticos en América Latina", *Revista Debates de Actualidad*, núm. 188 (Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 2002), p. 59.

Zovatto G., Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM, México, 2006.

Zovatto G., Daniel, y J. J. Orozco Henríquez (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, UNAM, México, 2008.

Zovatto G., Daniel, y J. J. Orozco Henríquez, *Alcance de los poderes presidenciales en los países latinoamericanos*, IJI/UNAM, México, 2008.